



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

**IGF**  
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2012 M 057 03

Les professions réglementées

Tome 1

MARS 2013



## SYNTHÈSE

1. La mission de l'Inspection Générale des Finances a procédé à l'analyse économique du fonctionnement de **37 professions et activités réglementées**. Elles ont été sélectionnées sur la base de leur poids dans l'économie, de leur rentabilité et parce qu'elles font l'objet d'au moins deux réglementations spécifiques. Il s'agit de services aux particuliers ou aux entreprises, relevant des professions juridiques, des professions du chiffre, des professions de santé, des professions artisanales et d'autres domaines techniques. Elles ont représenté en 2010 un **chiffre d'affaires cumulé de 235,8 Md€** et une valeur ajoutée de 123,8 Md€ (**6,4 % du PIB**). Le bénéfice agrégé net de ces professions et activités était de 42,7 Md€ en 2010. Ces 37 activités emploient 1,1 million de salariés.

2. Les professions réglementées étudiées se distinguent par des niveaux élevés de rentabilité, de revenus et des évolutions qui ne trouvent, dans certains cas, pas d'autre explication que la réglementation en vigueur.

Dans les 37 professions et activités examinées, le bénéfice net avant impôt représentait en 2010 en moyenne 19,2 % du chiffre d'affaires, soit 2,4 fois la rentabilité constatée dans le reste de l'économie. L'examen des bénéfices déclarés par les professionnels a permis de constater qu'au moins 32 de ces professions présentent des revenus médians supérieurs au revenu médian des salariés français. Parmi les 37 professions examinées, le revenu médian dépasse en effet 3 000 € (nets) par mois pour 18 professions, 10 000 € (nets) mensuels pour 5 professions et 20 000 € (nets) mensuels pour 3 professions. Économiquement, les niveaux de revenus observés, souvent supérieurs à ceux que les usagers imaginent, ne s'expliquent pas toujours par la durée de la formation, l'ampleur des investissements à réaliser ni l'existence d'un risque d'échec économique de l'activité.

Parallèlement, il a été constaté qu'entre 2000 et 2010, les professions concernées ont vu leur valeur ajoutée agrégée augmenter de 54 % alors que le PIB ne progressait que de 35 %. Sur la même période, le bénéfice net de ces professions s'est accru de 46 % alors que les prélèvements obligatoires progressaient en valeur de 29 %.

3. Pour chacune des 37 professions, la mission a analysé, sous l'angle économique, cinq catégories principales de réglementations portant sur les tâches et activités réservées, les tarifs réglementés, l'existence d'exigences minimales de qualification, l'existence de restrictions à la liberté de formation ou d'installation, l'existence de restrictions à l'accès au capital.

4. Dans une **majorité de cas**, il n'est pas contestable que les réglementations existantes puissent contribuer dans leur principe, à mettre œuvre les objectifs d'intérêt général et d'efficacité économique qui les ont inspirées.

Les réglementations en place sont économiquement justifiées lorsqu'elles répondent de façon précise et circonscrite à des contraintes telles que :

- ◆ le manque d'expertise du public sur la qualité et l'adéquation du service proposé et sur l'étendue de son besoin ;
- ◆ le risque d'apparition de prix trop élevés par rapport aux coûts de revient du service ou de prix trop bas pour permettre d'offrir un service de qualité suffisante ;
- ◆ la prévention des conflits d'intérêts chez les professionnels.

## Rapport

5. La mission a constaté, dans les cas des médecins - généralistes et spécialistes -, des avocats, des experts-comptables et des commissaires aux comptes, qui sont les professions les plus nombreuses, qu'il existe malgré les règles applicables une réelle intensité concurrentielle au sein de la profession. L'offre de service de ces professionnels au niveau national est facilement disponible (liberté d'installation), nombreuse (pas de numerus clausus durablement malthusien et pénalisant pour l'offre) et les tarifs sont libres dans la plupart des cas. Les différences de revenus entre les professionnels traduisent en général des différences d'expériences, de références ou de prestations offertes.

Cependant, ce niveau de concurrence n'est pas rencontré dans l'ensemble des 37 professions étudiées.

**6. La mission a examiné des options d'assouplissement ou de suppression des réglementations applicables aux 37 professions examinées.**

7. Concernant les tâches et activités réservées à certains professionnels (« monopoles d'activité »), les options identifiées portent sur la normalisation de plusieurs périmètres réservés d'activités des professions suivantes :

- ◆ pharmaciens, pour la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative ;
- ◆ notaires, pour la rédaction des actes soumis à publicité foncière ;
- ◆ greffiers de tribunaux de commerce, pour la gestion des données relatives aux registres légaux ;
- ◆ huissiers, pour la signification des actes de procédure et décisions de justice non pécuniaires ;
- ◆ mandataires judiciaires, pour la gestion des liquidations ;
- ◆ les professions du droit, pour les différents types de ventes aux enchères.

8. Concernant les tarifs réglementés, la mission a constaté un déficit d'orientation des tarifs vers les coûts réels des professionnels. Dans certaines professions caractérisées par des tarifs réglementés, une baisse de 20 % des tarifs laisserait encore une marge nette raisonnable aux professionnels. La principale option identifiée consisterait, au vu de la dispersion actuelle de la tutelle économique, à donner à l'Autorité de la concurrence la capacité d'imposer l'orientation vers les coûts des tarifs quand ils sont réglementés. Parallèlement, une révision quinquennale des tarifs serait souhaitable.

Une gestion plus exigeante des tarifs réglementés pourrait utilement s'accompagner d'une explicitation des coûts du « service universel » ou de certains services rendus « gratuitement » à la puissance publique par certains professionnels.

Complémentairement, certaines tarifs réglementés pourraient être supprimés (tarifs réglementés des notaires sur les négociations immobilières, tarifs de postulation des avocats) tandis que d'autres tarifs, non réglementés, pourraient être rendus plus transparents :

- ◆ les tarifs de conseil et de pose des prothèses dentaires ;
- ◆ les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et des serruriers.

9. Pour les professions soumises à autorisation d'installation (par exemple l'existence d'un droit de présentation), il serait économiquement plus efficace de poser un principe de liberté d'installation en prévoyant dans des cas précis que les pouvoirs publics disposent d'un droit d'opposition motivée, strictement défini par la loi et placé sous le contrôle du juge administratif.

10. Concernant les exigences minimales de qualification, les options envisagées viseraient :

- ◆ dans le secteur de la santé, à étendre les prérogatives de prescription médicale des infirmiers et des opticiens ;
- ◆ dans certains métiers du bâtiment, à alléger les contraintes de qualification restreignant l'accès à des tâches artisanales et à supprimer celles restreignant l'accès à des tâches élémentaires.

## Rapport

11. Concernant les **restrictions à l'accès au capital** des structures d'exercice à des investisseurs tiers, la mission constate une sédimentation historique et complexe par ailleurs contestée au plan européen. Une option envisageable consisterait à **poser le principe de la liberté d'investissement pour la plupart des professions où telle n'est pas la règle aujourd'hui.**

La mission suggère, si cette option est mise en œuvre, que l'intensification de la concurrence qui pourrait en résulter, s'accompagne **d'un renforcement des prérogatives des ordres professionnels en matière de contrôle déontologique et de sanction.**

12. Pour ***les restrictions à la liberté de formation***, la principale option envisagée est de **supprimer le « numerus clausus » restreignant l'accès à plusieurs formations liées à la santé** (pharmacien d'officine, chirurgien-dentiste, infirmier, masseur-kinésithérapeute, vétérinaire), seules les formations de médecin généraliste et de médecin spécialiste justifiant, par leur durée et leur coût, une régulation spécifique sans risque de la voir contournée.

**13. La mise en œuvre d'options de cette nature serait susceptible à un horizon de cinq ans de générer, selon la direction générale du Trésor, un surcroît d'activité d'au moins 0,5 point de PIB, plus de 120 000 emplois supplémentaires et un surcroît d'exportations de 0,25 point de PIB.**

---



# SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	1
<b>1. LES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES CONTINUENT D'OCCUPER UNE PLACE SINGULIÈRE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE.....</b>	<b>3</b>
1.1. Les questionnements sur l'organisation de ces professions sont anciens et persistants.....	3
1.1.1. <i>La situation des professions réglementées a fait en France l'objet de plusieurs rapports officiels, mis partiellement en œuvre.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>L'organisation en France des professions réglementées continue de faire l'objet d'interrogations à l'échelon européen.....</i>	<i>3</i>
1.2. L'analyse de l'IGF a porté sur 37 professions à valeur ajoutée importante dans l'économie, qui sont à la fois réglementées et à forte rentabilité.....	4
1.2.1. <i>Méthode de définition du champ d'étude.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les 37 professions analysées représentent un poids économique substantiel.....</i>	<i>6</i>
<b>2. LA RÉMUNÉRATION DES 37 PROFESSIONS EXAMINÉES EST DANS CERTAINS CAS ÉLEVÉE ET EN FORTE PROGRESSION, SANS QU'UNE AUTRE EXPLICATION QUE LE NIVEAU DE LA RÉGLEMENTATION NE PUISSE ÊTRE IDENTIFIÉE.....</b>	<b>7</b>
2.1. La mission a examiné le niveau de revenus des professionnels, qui apparaît parfois élevé voire très élevé .....	7
2.2. Le niveau de qualification exigé n'explique pas les écarts de revenus observés entre professions et au sein de certaines professions .....	8
2.3. Le niveau de certaines rémunérations ne s'explique pas davantage par l'ampleur des investissements à réaliser .....	11
2.4. Le niveau de rémunération des professionnels concernés ne correspond pas toujours, non plus, à une prise de risque économique clairement identifiable .....	12
2.5. Entre 2000 et le 2010, les professions réglementées examinées ont vu leur valeur ajoutée augmenter de 54 % en moyenne alors que le PIB progressait de 35 %.....	12
<b>3. LA MISSION RAPPELLE QU'EN THÉORIE L'EXISTENCE DE RÉGLEMENTATIONS DEVRAIT PERMETTRE DE CONCILIER LES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE.....</b>	<b>16</b>
3.1. Les caractéristiques de certaines activités peuvent légitimer l'existence de réglementations dérogatoires à une organisation libre des marchés.....	16
3.2. Dans une majorité de cas, les réglementations existantes contribuent, si ce n'est dans leurs modalités du moins dans leur principe, à mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général et d'efficacité économique qui les ont inspirées .....	18
3.3. Le rapport qualité-prix du service rendu n'apparaît pas toujours à la hauteur des attentes des consommateurs, pour qui les dépenses correspondantes sont plus subies que choisies .....	19
<b>4. LE PÉRIMÈTRE DES TÂCHES RÉSERVÉES À CERTAINS PROFESSIONNELS MANQUE DE JUSTIFICATION.....</b>	<b>22</b>
4.1. Le monopole des greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données et actes relatifs aux registres légaux .....	22
4.2. Le monopole de délivrance par les pharmacies d'officine des médicaments à prescription médicale facultative .....	22
4.3. Le monopole des notaires sur la rédaction des actes soumis à publicité foncière .....	24

4.4. Le monopole des huissiers sur la signification des actes de procédure et décisions de justice .....	25
4.5. Le monopole des écoles de conduite pour la formation pratique à la conduite .....	25
4.6. Le monopole des mandataires judiciaires .....	26
4.7. Les monopoles sur les différents types de ventes aux enchères .....	28
4.8. Le monopole des ambulanciers et des taxis sur le transport sanitaire assis professionnalisé.....	29
4.9. Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans restriction au développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur.....	29
4.10. Le monopole géographique de postulation des avocats .....	30
<b>5. CERTAINS TARIFS RÉGLEMENTÉS POSENT QUESTION DANS LEUR GOUVERNANCE ET LEUR FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>31</b>
5.1. La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux.....	31
5.1.1. <i>La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à être formalisée par une capacité d'intervention systématique de l'Autorité de la concurrence.....</i>	31
5.1.2. <i>Une révision au moins quinquennale des tarifs réglementés et de la nature des actes soumis à tarifs réglementés contribuerait à une meilleure maîtrise des tarifs.....</i>	32
5.2. Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés.....	33
5.2.1. <i>Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières.....</i>	33
5.2.2. <i>Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance .....</i>	33
5.3. La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction .....	34
5.3.1. <i>Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...).....</i>	34
5.3.2. <i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires .....</i>	38
5.3.3. <i>Les tarifs forfaitaires des huissiers.....</i>	39
5.3.4. <i>Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres .....</i>	40
5.4. Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs.....	41
5.4.1. <i>La profession de chirurgien-dentiste fonctionnerait de façon économiquement plus efficace si la réglementation fixait les tarifs du conseil et de la pose de prothèse dentaire.....</i>	41
5.4.2. <i>Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs.....</i>	42
5.4.3. <i>Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents .....</i>	42
5.4.4. <i>La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts.....</i>	43
5.4.5. <i>Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel ».....</i>	44
<b>6. LE NIVEAU DE QUALIFICATION EXIGÉ POUR L'EXERCICE DE CERTAINES ACTIVITÉS APPARAÎT DISPROPORTIONNÉ.....</b>	<b>45</b>
6.1. De nombreuses activités et professions réglementées sont dites « en tension », avec un volume d'offres d'emplois supérieur au nombre de demandes d'emplois identifiées dans le secteur .....	45



6.2. Certaines professions du bâtiment n'exigent pas, pour les travaux simples, un niveau de qualification élevé .....	45
6.3. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers .....	46
6.4. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes .....	46
<b>7. LES RESTRICTIONS À L'ACCÈS AU CAPITAL SONT LE FRUIT D'UNE SÉDIMENTATION DE RÈGLES DOMESTIQUES SOUVENT ANCIENNES, MODIFIÉES PAR LA JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>48</b>
7.1. Cette situation est une singularité des professions libérales par rapport aux autres professions réglementées, dont l'accès au capital est libre .....	48
7.2. La réglementation actuelle peut favoriser, dans les professions libérales, l'entrée de capitaux non professionnels étrangers .....	49
7.3. A l'exception des avocats, l'indépendance des professions examinées par la mission peut être assurée sans restriction concernant le capital des sociétés d'exercice.....	49
7.4. La mission a identifié des règles qui limitent la capacité entrepreneuriale des professionnels de santé .....	50
<b>8. PLUSIEURS DISPOSITIFS RESTREIGNANT LA LIBERTÉ DE FORMATION OU D'INSTALLATION DES PROFESSIONNELS (FUSSENT-ILS QUALIFIÉS) POSENT UNE QUESTION D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>51</b>
8.1. Les « <i>numerus clausus</i> » (contingentement de l'accès à la formation) sont parfois contournés au point que leur existence est contestable .....	51
8.2. Certaines professions doivent obtenir une autorisation d'installation spécifique (notaires, greffiers de tribunaux de commerce, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, pharmaciens, taxis, débits de boissons) .....	52
8.3. La liste des administrateurs judiciaires pourrait être élargie .....	53
<b>9. UNE MODERNISATION DES RÈGLES RELATIVES AUX 37 PROFESSIONS EXAMINÉES PAR LA MISSION AURAIT UN IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE SIGNIFICATIF .....</b>	<b>55</b>
9.1. L'impact macroéconomique d'assouplissements de cette nature est évalué à plus de 0,5 % de PIB et plus de 120 000 emplois créés, dans des hypothèses prudentes .....	56
9.1.1. <i>Méthode d'estimation par la Direction générale du Trésor des effets escomptés.....</i>	<i>56</i>
9.1.2. <i>Un accroissement de la concurrence dans les secteurs examinés pourrait générer un surcroît d'activité d'au moins 0,5 point de PIB (au moins 12 Md€) et plus de 120 000 créations d'emplois.....</i>	<i>57</i>
9.2. Pour atteindre les objectifs du CICE récemment mis en place, une pression concurrentielle plus forte sur ces professions serait nécessaire .....	58
9.3. La mission considère que, dans les secteurs devenus concurrentiels par changement des règles, de nouvelles formes d'exploitation se développeraient avec un effet-qualité et un effet-prix pour les consommateurs.....	59
9.4. Pour éviter qu'une plus grande concurrence ne se traduise par un glissement des comportements au détriment de la qualité, il conviendrait de renforcer les règles et le contrôle déontologiques .....	61
9.5. Modifier le périmètre des tâches réservées à certains officiers publics ministériels ou remettre en cause leur droit de présentation peut, au cas par cas, soulever des questions circonscrites d'indemnisation.....	65
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>68</b>



## INTRODUCTION

A la demande du ministre de l'économie et des finances (lettre de mission du 1<sup>er</sup> octobre 2012), l'Inspection générale des finances a réalisé une mission d'analyse sur les activités et professions réglementées.

Rappelant que « *la croissance économique et le développement de l'emploi en France constituent les objectifs premiers de l'action du gouvernement* » et qu'il est « *indispensable de se préparer au mieux* » à d'éventuelles évolutions communautaires, la lettre de mission du ministre demandait à l'IGF :

- ◆ d'identifier tout d'abord les activités et les professions soumises à réglementation dont l'examen apparaît économiquement pertinent ;
- ◆ d'analyser ensuite la justification des réglementations applicables, en tenant compte des motifs d'intérêt général qui les ont inspirées ;
- ◆ d'examiner l'opportunité de faire évoluer certaines de ces réglementations, en précisant, chaque fois que cela sera possible, les gains économiques potentiels d'une telle évolution ;
- ◆ enfin, d'exposer les réformes qui apparaissent prioritaires, en suggérant les axes et les options possibles pour la mise en œuvre de ces changements.

Ce rapport dresse la synthèse des constats de la mission et présente les options d'évolution identifiées.

\* \* \*

D'octobre 2012 à février 2013, la mission de l'Inspection générale des finances a porté sur un total de 37 professions et activités réglementées, qui représentaient un chiffre d'affaires cumulé en 2010 de 235,8 Md€ et une valeur ajoutée de 123,8 Md€ (6,4 % du PIB français). Le bénéfice net des entreprises concernées en 2010 s'élevait à 42,7 Md€ et elles employaient 1,1 million de salariés.

La mission a procédé à une analyse statistique approfondie de la place qu'occupent ces professions réglementées dans l'économie française, de leur situation de rentabilité et de revenu et de leur dynamique par rapport aux autres secteurs du PIB. Elle a exploité pour ce faire les données de l'INSEE et celles de la DGFIP correspondant aux déclarations fiscales de plus de 500 000 structures d'activité professionnelle.

La mission a ensuite examiné, pour chacune des 37 professions qui ont été retenues dans le champ d'analyse, le contenu et la portée juridique, économique, sanitaire et sociale précise des réglementations dont elle fait l'objet. La mission a bénéficié notamment des éléments apportés par les services du ministère de l'économie et des finances à l'étranger, des analyses de la direction des affaires juridiques et de la DGCCRF, d'enquêtes réalisées par cette dernière, de travaux de la mission nationale d'audit de la DGFIP, des travaux de l'Autorité de la concurrence et des précisions apportées par les ministères de tutelle des professions.

Sur cette base, elle a expertisé, pour les principales réglementations identifiées leur bien-fondé économique, leurs modalités de mise en œuvre, de contrôle, d'évaluation et de révision et l'état des pratiques professionnelles.

Enfin, la mission a eu un échange avec chacun des ministères sectoriels concernés et chacune des principales structures de représentation professionnelle, pour prendre connaissance de leurs perceptions, commentaires et projets sur l'état des réglementations en place et sur l'économie de leurs professions.

## Rapport

Grâce à ces éléments, elle a pu identifier un ensemble d'enjeux sous-jacents au fonctionnement économique des professions réglementées, déterminer les options possibles par rapport aux réglementations existantes et commencer à évaluer, en lien avec la direction générale du Trésor, l'impact économique possible des modifications évoquées.

## 1. Les professions réglementées continuent d'occuper une place singulière dans l'économie française

### 1.1. Les questionnements sur l'organisation de ces professions sont anciens et persistants

#### 1.1.1. La situation des professions réglementées a fait en France l'objet de plusieurs rapports officiels, mis partiellement en œuvre

Au cours des cinquante dernières années, de nombreux experts et commissions se sont penchés sur le besoin de réforme des professions réglementées. Dès 1959 le comité Armand-Rueff proposait la « *suppression des obstacles à l'expansion économique* ». Depuis, la réforme des professions réglementées a été réexaminée en particulier par un rapport de l'Inspection générale des finances – rapport Augier 1983 –, par les travaux de la commission pour la libération de la croissance – rapport Attali 2008 – et ceux de la commission Darrois (2009).

Les rapports Attali puis Darrois ont été partiellement mis en œuvre, respectivement par la loi de modernisation de l'économie du 10 août 2009, la loi de modernisation des professions juridiques et judiciaires du 28 mars 2011 et plusieurs dispositions de réforme incrémentale incluses dans des lois sectorielles.

#### 1.1.2. L'organisation en France des professions réglementées continue de faire l'objet d'interrogations à l'échelon européen

A plusieurs reprises, les travaux européens d'harmonisation des législations nationales ont suggéré un assouplissement des règles applicables aux professions réglementées, notamment les professions juridiques et du chiffre. Ce fut le cas notamment :

- ◆ du Livre Blanc de la Commission européenne sur les professions libérales (2004) ;
- ◆ de la directive sur la « reconnaissance des qualifications professionnelles » (2005) ;
- ◆ de la directive « services » (2006).

L'impact économique de l'action ainsi engagée a été limité, notamment par des exclusions explicites de certaines professions du champ d'application des textes.

Aujourd'hui, plusieurs éléments contribuent à entretenir une **pression communautaire** :

- ◆ la jurisprudence communautaire, qui impose de revenir sur certaines restrictions en matière de libre prestation de service, de liberté d'installation, de liberté capitalistique, de publicité et d'équivalence des qualifications ;
- ◆ l'adoption en juin 2012 d'un nouveau « paquet services », qui donne lieu à une « revue par les pairs » des réglementations en place ;
- ◆ la préparation d'une révision de la directive sur les qualifications professionnelles ;

## Rapport

- ◆ les avis formels adoptés par l'ensemble des membres du Conseil de l'Union européenne sur les programmes de stabilité transmis par la France, qui rappellent régulièrement le défaut de réforme des professions réglementées, comme ce fut encore le cas en juillet 2012 : « *Les réformes qui ont été adoptées pour simplifier l'environnement des entreprises et éliminer les restrictions dans certains secteurs et professions réglementés n'ont pas permis de supprimer les barrières à l'entrée et les comportements restrictifs existant dans de nombreux autres secteurs (par exemple, vétérinaires, chauffeurs de taxi, secteur de la santé, professions juridiques, y compris notaires). Il s'avère donc nécessaire de réaliser un examen plus horizontal et systématique des barrières à l'entrée et des comportements restrictifs qui subsistent dans les professions réglementées afin d'apprécier leur nécessité et leur proportionnalité.* <sup>1</sup>»

### 1.2. L'analyse de l'IGF a porté sur 37 professions à valeur ajoutée importante dans l'économie, qui sont à la fois réglementées et à forte rentabilité

#### 1.2.1. Méthode de définition du champ d'étude

L'analyse de la mission s'est concentrée sur 27 secteurs d'activités réglementées, regroupant 37 professions. Les secteurs et professions examinés ont été sélectionnés à partir de cinq critères économiques ou juridiques : le poids dans l'économie, la concentration du secteur, la rentabilité<sup>2</sup>, l'existence de réglementations spécifiques et le cumul de plusieurs réglementations.

A partir des données<sup>3</sup> de l'INSEE et des administrations publiques, la mission a mis en œuvre une démarche en six étapes pour délimiter son champ d'analyse :

- ◆ la mission a d'abord isolé, parmi les 732 secteurs d'activité de l'économie française (hors secteurs agricoles), les **248 activités commerciales, industrielles et de services**, ayant une valeur ajoutée supérieure à 1 Md€ en 2009 ou en 2010 et comptant plus de 20 entreprises ;
- ◆ la mission a ensuite identifié, parmi ces 248 activités, les **86 secteurs** ayant présenté en moyenne, en 2009 ou en 2010, des taux de rentabilité supérieurs à la moyenne des taux de rentabilité des unités légales de l'ensemble de l'économie, qui s'établissait à 4,8 % en 2009 et à 7,9 % en 2010 ;
- ◆ sur cette base, la mission a examiné l'existence parmi ces 86 secteurs, de réglementations particulières<sup>4</sup>, ce qui a permis de constater que parmi les 86 secteurs les plus rentables de l'économie française, **44 secteurs** comptaient plus d'une réglementation particulière ;

---

<sup>1</sup> COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of France and delivering a Council opinion on the Stability Programme of France, 2012-2016.

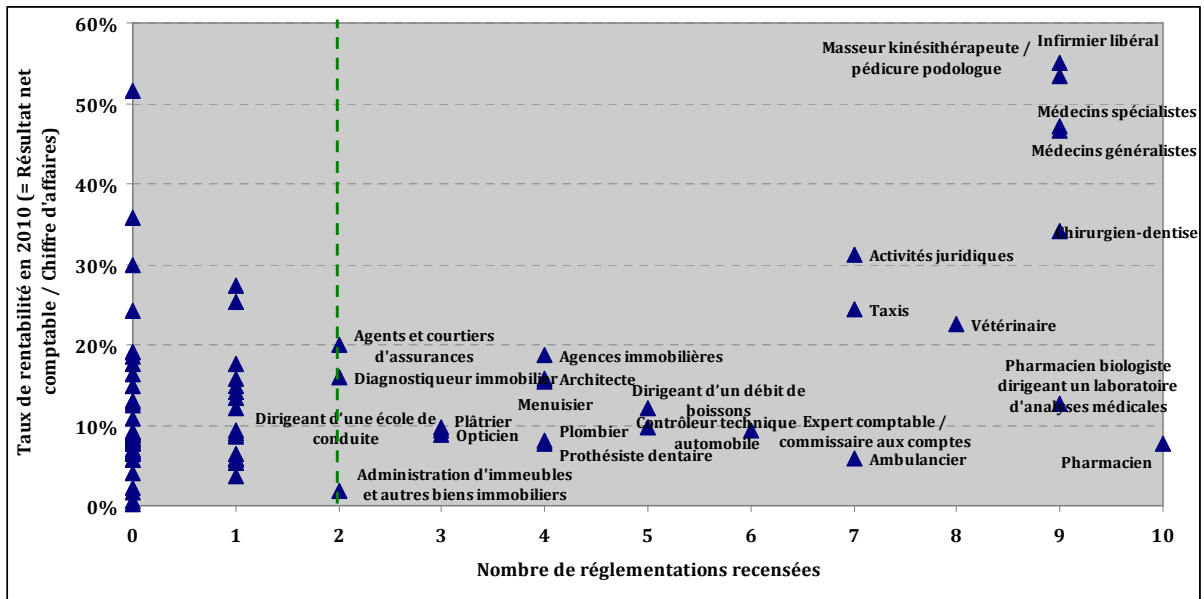
<sup>2</sup> L'indicateur de rentabilité auquel il est fait référence est le rapport du résultat net comptable au chiffre d'affaires.

<sup>3</sup> Ce travail statistique a été réalisé à partir de la base de données publique « ESANE » de l'INSEE sur les exercices 2009 et 2010.

<sup>4</sup> La mission a testé la présence de chacune des dix réglementations suivantes : i) l'existence de « tâches réservées » ou d'un monopole, total ou partiel, d'activité, ii) l'existence de tarifs réglementés, iii) la présence d'une exigence minimale de qualification professionnelle du professionnel (diplôme, expérience...), iv) l'obligation de détenir une licence professionnelle, v) l'existence d'un numerus clausus de formation ou d'installation (restriction quantitative à la formation ou à l'installation professionnelle), vi) l'obligation de respecter une forme sociale définie (SEL, SCP...), vii) l'existence de restrictions d'accès au capital des entités d'exploitation pour les tiers non professionnels, viii) l'impossibilité pour le professionnel d'être actionnaire majoritaire de plusieurs unités légales dans le même secteur, ix) l'obligation de souscrire une assurance professionnelle, x) l'existence d'une prise en charge, même partielle, du prix par un tiers (assurance-maladie...).

## Rapport

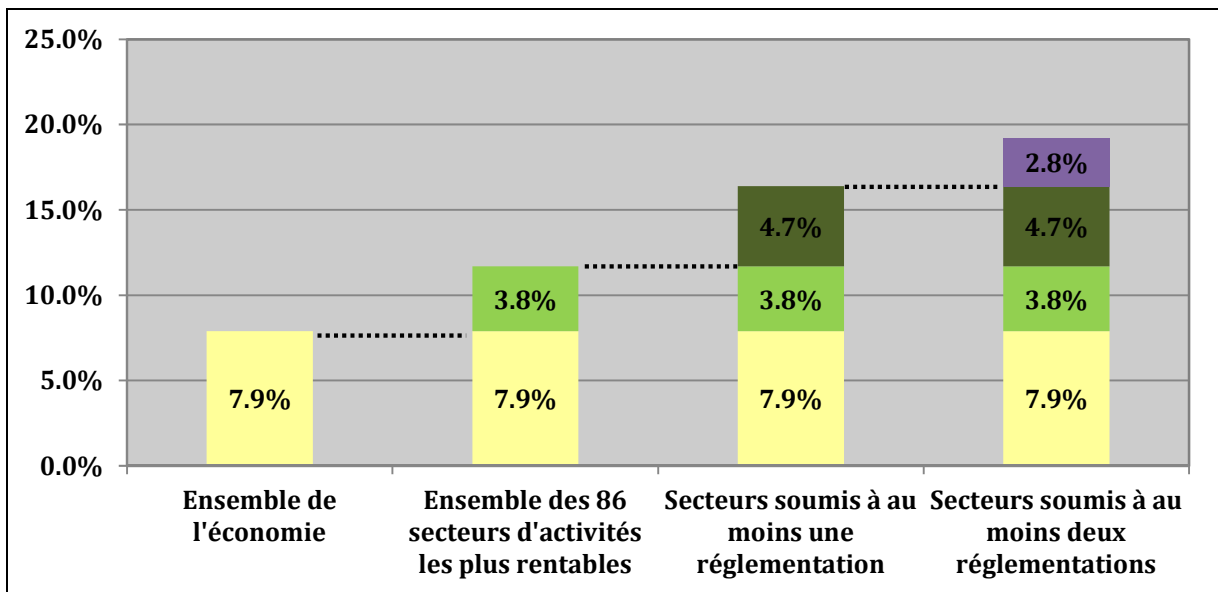
**Graphique 1 : Les 86 sous-secteurs d'activité les plus rentables en 2009 ou 2010 font apparaître une corrélation entre niveau de rentabilité et nombre de réglementations**



Source : Mission IGF, d'après données Insee 2010.

- ◆ en utilisant les données ainsi obtenues, la mission a observé une corrélation entre niveau de réglementation et niveau de rentabilité : parmi les 86 secteurs les plus rentables de l'économie française, où la rentabilité est en moyenne de 11,7 %, l'existence d'au moins une réglementation s'accompagne d'un surcroît de rentabilité de 4,7 points ;
- ◆ la mission a ensuite identifié que parmi les 44 secteurs les plus rentables de l'économie et présentant au moins une réglementation, le cumul d'au moins deux réglementations s'accompagne d'un surcroît de rentabilité de 7,5 points par rapport aux 86 secteurs les plus rentables de l'économie. Cette situation concerne **27 secteurs d'activités** réglementées retenus dans l'échantillon d'analyse de la mission ;

**Graphique 2 : Comparaison, parmi les 86 sous-secteurs les plus rentables de l'économie, des rentabilités (résultat net/chiffre d'affaires) constatées avec aucune, une ou au moins deux réglementation(s)**



Source : Mission IGF, d'après données INSEE

## Rapport

- ◆ au sein des 27 secteurs d'activité ainsi retenus, la mission a identifié les principales professions présentant des caractéristiques homogènes, ce qui a conduit à établir un **échantillon d'étude approfondie portant au total sur 37 activités et professions**.

Les 37 professions et activités retenues dans l'échantillon d'analyse de la mission relèvent de secteurs diversifiés, servant les particuliers et/ou les entreprises :

- ◆ des professions du droit : notaire, greffier de tribunal de commerce, administrateur judiciaire, mandataire judiciaire, huissier, avocat, commissaire-priseur judiciaire ;
- ◆ des professions liées à la santé humaine ou animale : médecin généraliste libéral, médecin spécialiste libéral, chirurgien-dentiste, prothésiste dentaire, pharmacien, vétérinaire, ambulancier, pharmacien titulaire d'un laboratoire de biologie médicale, infirmier libéral, opticien, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue ;
- ◆ des professions du chiffre : expert-comptable, commissaire aux comptes ;
- ◆ des professions artisanales : plombier, menuisier, serrurier, peintre, vitrier, plâtrier, taxi ;
- ◆ d'autres domaines : architecte, agent immobilier, diagnostiqueur immobilier, administrateur d'immeuble, dirigeant d'une école de conduite, contrôleur technique automobile, expert en assurance, agent d'assurances, exploitant d'un débit de boissons.

### 1.2.2. Les 37 professions analysées représentent un poids économique substantiel

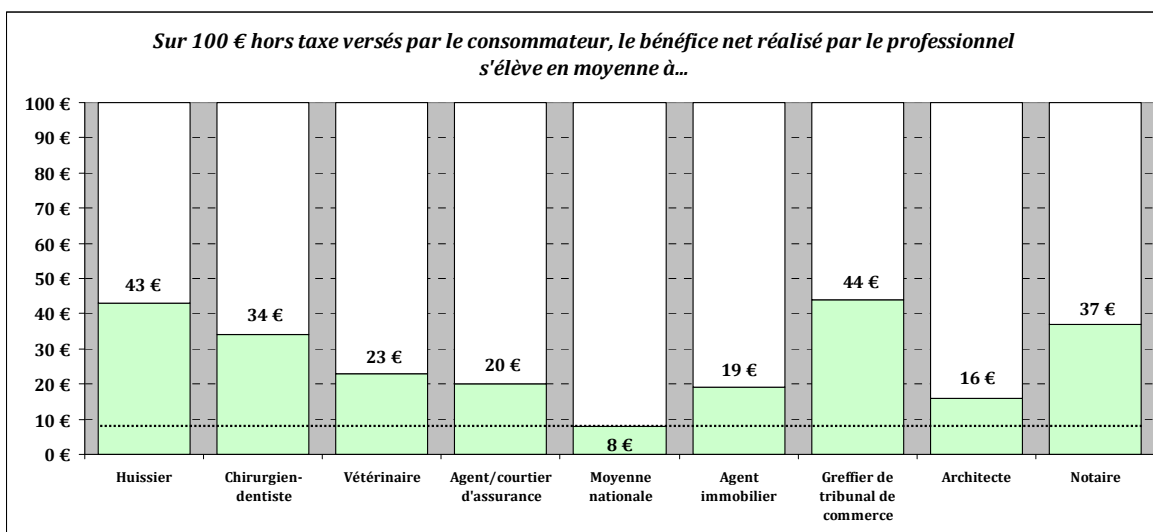
Les activités réglementées étudiées ont représenté en 2010 un chiffre d'affaires cumulé de 235,8 Md€, une valeur ajoutée de 123,8 Md€, un bénéfice de 42,7 Md€ et 1,1 million d'emplois salariés.

Leur valeur ajoutée représente 6,4 % du PIB français.

Dans les 37 professions et activités examinées, le bénéfice net avant impôt 2010 représentait en moyenne 19,2 % du chiffre d'affaires, soit **2,4 fois la rentabilité constatée dans l'ensemble de l'économie**.

Concrètement, lorsqu'un usager a recours à l'une des professions réglementées examinées par la mission, sur 100 € hors taxes de chiffre d'affaires du professionnel, la moyenne du bénéfice net de ce dernier est de 19,2 € net avant paiement de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. Pour l'économie, en moyenne, sur 100 € hors taxes de chiffre d'affaires, la moyenne des bénéfices nets avant impôt est de 7,9 €.

**Graphique 3 : Rentabilité nette observée en moyenne dans certaines professions réglementées**



Source : Calculs IGF, d'après les données de l'INSEE et de la Direction générale des finances publiques.



## 2. La rémunération des 37 professions examinées est dans certains cas élevée et en forte progression, sans qu'une autre explication que le niveau de la réglementation ne puisse être identifiée

### 2.1. La mission a examiné le niveau de revenus des professionnels, qui apparaît parfois élevé voire très élevé

Ayant constaté, à l'échelle agrégée, un niveau de bénéfice supérieur à la moyenne dans les 37 professions examinées, **la mission a étudié les niveaux de revenu des professionnels concernés**. Pour ce faire, elle a examiné les bénéfices déclarés auprès de l'administration fiscale par les structures d'exercice professionnel, avec les trois principaux cas de figure suivants :

- ◆ *le professionnel exerce sous forme individuelle sans autre associé* et le bénéfice<sup>5</sup> de sa structure d'exercice, déclaré à l'impôt sur le revenu, correspond précisément au revenu personnel net qu'il retire de son activité professionnelle, indépendamment de ses éventuelles autres sources de revenus par exemple mobiliers (qu'il ait par ailleurs aucun, un ou plusieurs salariés). Ce cas de figure, où le revenu du professionnel se lit directement dans les déclarations de bénéfices des structures d'exercice, concerne majoritairement 23 des 37 professions examinées<sup>6</sup> et un total de 330 000 professionnels ;
- ◆ *le professionnel exerce avec d'autres associés et le bénéfice de la structure d'exercice collective est partagé* entre les associés, chacun déclarant à l'impôt sur le revenu sa quote-part du bénéfice dégagé. Ce cas de figure, majoritaire au sein de 3 des 37 professions examinées<sup>7</sup>, rend le revenu personnel du professionnel plus difficile à cerner sur la base des données dont la mission disposait. La mission a donc fait procéder, pour ces professions, à des examens sur échantillons de déclarations de bénéfices et de revenus, qui ont en général confirmé les ordres de grandeurs relevés chez les professionnels sans associé ;
- ◆ *le professionnel exerce sous forme de société*, imposée à l'impôt sur les sociétés, dont il est à la fois actionnaire (*il se verse des dividendes*) et parfois salarié (*il peut se verser un salaire*). Dans ce cas, le revenu du professionnel dépend de son salaire et de sa participation au capital de l'entreprise. Cette situation concerne majoritairement 11 des 37 professions examinées. La mission a, pour ces 11 professions, fait procéder à un examen sur échantillons<sup>8</sup>, qui a montré que dans ce cas, le revenu moyen est en général supérieur à la moyenne des revenus observés pour les professionnels sans associé, ce qui tient au fait que les professionnels exerçant sous forme sociétale déclarant à l'IS ont structurellement les volumes d'activité les plus importants et réalisent des économies d'échelle sur leurs frais généraux.

---

<sup>5</sup> Le bénéfice correspond ici au résultat net comptable avant impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés.

<sup>6</sup> Les professions concernées sont notamment : les avocats, les commissaires-priseurs, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les notaires, les médecins généralistes ou spécialistes, les chirurgiens-dentistes, les pharmaciens, les vétérinaires, les taxis, les plâtriers, les peintres, les vitriers, les plombiers, les menuisiers, les débits de boisson, les architectes, les écoles de conduite, les experts en assurance.

<sup>7</sup> Les huissiers, les greffiers de tribunaux de commerce et les notaires.

<sup>8</sup> L'échantillon a porté sur un examen détaillé de 400 dossiers dans les départements des Hauts-de-Seine et de l'Indre et Loire.

## Rapport

L'examen des bénéficiaires déclarés par les professionnels exerçant sous forme individuelle, représentatifs de l'ensemble des revenus des professionnels dirigeants ou titulaires rend compte de niveaux de revenus médians le plus souvent supérieurs au revenu médian des salariés français, qui s'établissait en 2010 à 1 676 €<sup>9</sup>. En particulier, **pour 5 professions, ce revenu mensuel médian dépasse 10 000 € et pour 18 professions sur 37 le revenu mensuel médian dépasse 3 000 €.**

Tableau 1 : Revenus moyens des professionnels étudiés dans le rapport

Revenu mensuel net médian déclaré...	Professions
...dépasse 10 000 €	Greffier de tribunal de commerce, mandataire judiciaire, notaire, administrateur judiciaire, pharmacien biologiste dirigeant un laboratoire d'analyse
...est compris entre 6 000 € et 10 000 €	Pharmacien titulaire d'une officine, chirurgien dentiste, médecin spécialiste et huissier de justice
...est compris entre 4 000 € et 6 000 €	Médecin généraliste et dirigeant d'une entreprise d'ambulances
...est compris entre 3 000 € et 4 000 €	Vétérinaire, commissaire-priseur, infirmier libéral, contrôleur technique automobile, avocat, expert comptable et commissaire aux comptes ;
...est compris entre 2 000 € et 3 000 €	Masseur-kinésithérapeute, pédicure podologue, prothésiste dentaire, architecte, opticien, dirigeant d'un débit de boisson, architecte, expert en assurances
...est compris entre 1 500 € et 2 000€	Plombier, serrurier, menuisier, peintre, vitrier, plâtrier
...est inférieur à 1 500 € ou n'a pu être estimé faute de données représentatives	Taxi, dirigeant d'une activité d'administrateur de biens, agent d'assurances, agent immobilier, diagnostiqueur immobilier

Source : IGF, d'après les données de la DGFIP sur l'exercice 2010.

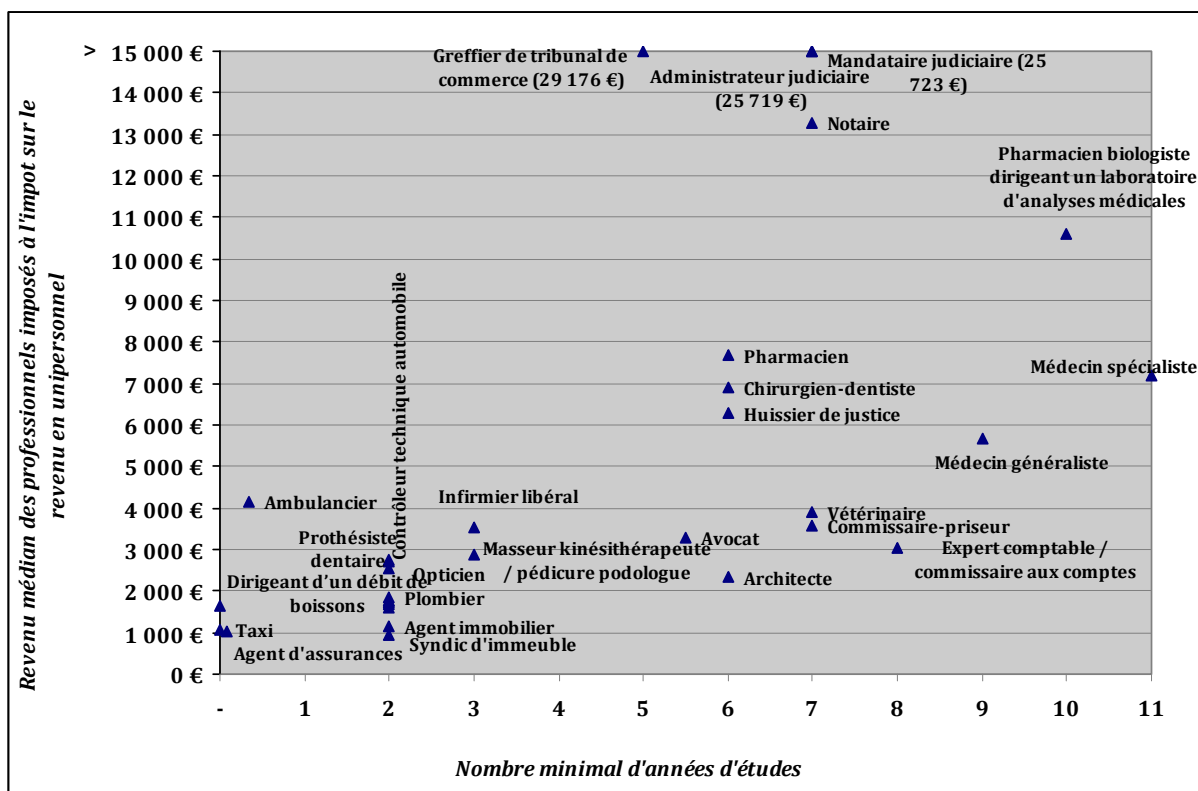
## 2.2. Le niveau de qualification exigé n'explique pas les écarts de revenus observés entre professions et au sein de certaines professions

La mission a examiné les facteurs qui peuvent expliquer les différences de revenus observées. Elle a noté que ces niveaux de rémunération ne sont pas toujours en rapport avec la durée d'études, comme le montre le graphique ci-dessous.

<sup>9</sup> Pour certaines professions, une part du revenu net est, dans les premières années d'exercice (10 à 15 ans généralement) épargnée pour financer l'acquisition de la licence (taxis), de la charge (notaire, greffier de tribunal de commerce, commissaire-priseur judiciaire) ou de la patientèle (médecins, chirurgiens-dentistes), autant d'actifs qui rentrent ensuite dans **le patrimoine personnel du professionnel**.

## Rapport

**Graphique 4 : Comparaison du revenu et du niveau de qualification des professionnels (y compris les stages diplômants)**



Source : Mission IGF

Note de lecture : le revenu médian mensuel d'un pharmacien exerçant dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu est de 7 671 €, pour une formation correspondant à six années d'études supérieures.

Remarque : les revenus des professions de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire dépassaient l'échelle du graphique.

Plus précisément, la mission a comparé les revenus des professionnels étudiés aux revenus moyens des médecins généralistes libéral, d'une part, qui sont une profession nombreuse exigeant 9 années d'études après le baccalauréat et, d'autre part, aux revenus moyens des médecins spécialistes, profession très pointue, exigeant au moins 11 années d'études post-baccalauréat et impliquant une responsabilité professionnelle forte de la part des intéressés.

Cette comparaison conduit aux constats suivants :

- ◆ pour 9 professions réglementées les professionnels déclarent un revenu net médian supérieur à celui des médecins généralistes ;
- ◆ pour 6 professions réglementées (greffier de tribunal de commerce, mandataire judiciaire, notaire, administrateur judiciaire, dirigeant d'un laboratoire d'analyses médicales et pharmacien), les professionnels gagnent plus qu'un médecin spécialiste.

**Tableau 2 : Revenus nets mensuels médians pour l'année 2010 des professionnels titulaires exerçant seul et ayant déclaré leurs bénéfices à l'impôt sur revenu**

	Revenu net mensuel médian des professionnels titulaires ou dirigeants	Multiple du SMIC net mensuel	Les 25 % des mieux rémunérés déclarent une rémunération nette mensuelle supérieure à...
Greffier de tribunal de commerce	29 177 €	27,6	38 377 €
Mandataire judiciaire	25 723 €	24,4	34 037 €

## Rapport

	<b>Revenu net mensuel médian des professionnels titulaires ou dirigeants</b>	<b>Multiple du SMIC net mensuel</b>	<b>Les 25 % des mieux rémunérés déclarent une rémunération nette mensuelle supérieure à...</b>
Administrateur judiciaire	25 719 €	24,4	33 700 €
Notaire	13 284 €	12,6	19 772 €
Pharmacien biologiste dirigeant un laboratoire d'analyses médicales	10 591 €	10	19 157 €
Pharmacien	7 671 €	7,3	11 911 €
Médecin spécialiste	7 186 €	6,8	11 858 €
Chirurgien-dentiste	6 912 €	6,5	10 500 €
Huissier de justice	6 272 €	5,9	10 125 €
Médecin généraliste	5 666 €	5,4	8 082 €
Ambulancier	4 170 €	3,9	6 887 €
Vétérinaire	3 899 €	3,7	6 332 €
Commissaire-priseur	3 561 €	3,4	7 649 €
Infirmier libéral	3 536 €	3,3	4 812 €
Contrôleur technique automobile	3 524 €	3,3	6 943 €
Masseur-kinésithérapeute	3 307 €	3,1	4 670 €
Avocat	3 271 €	3,1	5 407 €
Expert comptable / commissaire aux comptes	3 036 €	2,9	6 262 €
Prothésiste dentaire	2 768 €	2,6	4 659 €
Architecte	2 702 €	2,6	4 414 €
Opticien	2 563 €	2,4	5 229 €
Dirigeant d'un débit de boissons	2 322 €	2,2	4 492 €
Pédicure-podologue	1 929 €	1,8	4 207 €
Dirigeant d'une école de conduite	1 877 €	1,8	3 044 €
Plombier	1 829 €	1,7	2 919 €
Serrurier	1 778 €	1,7	2 989 €
Menuisier	1 728 €	1,6	2 692 €
<b>Revenu mensuel médian des salariés tous secteurs</b>	<b>1 676 €</b>	<b>1,6</b>	<b>Non disponible</b>
Peintre/Vitrier	1 666 €	1,6	2 507 €
Diagnostiqueur immobilier	1 663 €	1,6	3 038 €
Plâtrier	1 588 €	1,5	2 423 €
Taxi	1 082 €	1	1 612 €

*Source : Mission IGF, d'après les bénéfices déclarés à l'impôt sur le revenu par les professionnels exerçant sous forme individuelle au titre de l'exercice 2010.*

De plus, **la différence de rémunération, à qualification équivalente, entre les professionnels salariés et les professionnels libéraux titulaires** montre également (cf. tableau) que le niveau de rémunération de ces derniers n'est pas justifié par la qualification.

## Rapport

**Tableau 3 : Moyenne des rémunérations nettes mensuelles en fonction du statut du professionnel**

Profession	Rémunération d'un professionnel diplômé, non nommé par l'administration (ex. notaire assistant)	Rémunération d'un professionnel salarié nommé par l'administration (ex. notaire salarié)	Rémunération moyenne d'un professionnel titulaire ou associé d'une structure
Notaire	2 000 €	4 000 €	16 000 €
Huissier de justice	-	3 000 €	8 300 €
Greffier de tribunal de commerce	-	4 500 €	27 200 €
Pharmacien	-	2 000 €	9 000 €
Chauffeur de taxi	-	Partiellement proportionnelle à la recette	1 400 €

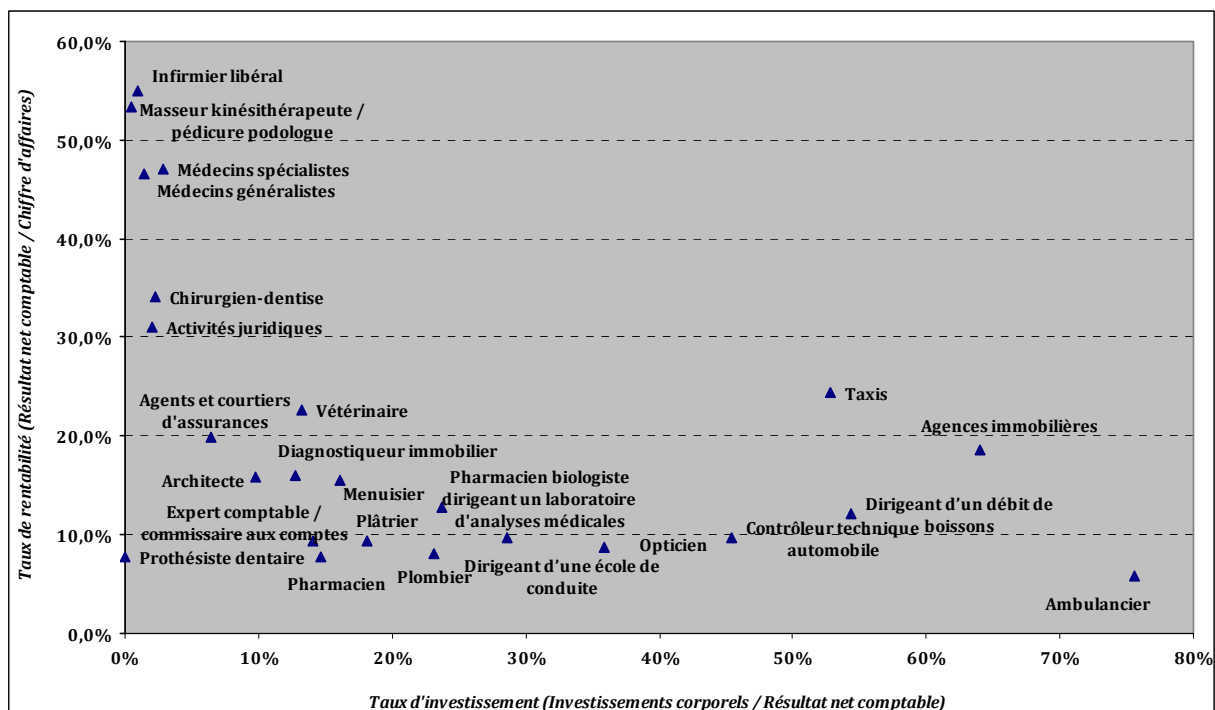
*Source : Mission IGF, d'après les rencontres avec les représentants des professionnels, l'analyse des conventions collectives et les données fiscales de la DGFIP au titre de l'exercice 2010.*

### 2.3. Le niveau de certaines rémunérations ne s'explique pas davantage par l'ampleur des investissements à réaliser

La mission a comparé les niveaux de rentabilité et d'investissement constatés dans chacun des 27 secteurs d'activité examinés.

Si la rentabilité s'expliquait par l'ampleur des investissements financiers consentis, elle serait une fonction croissante du niveau d'investissement. Pour les 27 secteurs examinés, ce n'est pas le cas, les prestations étant le plus souvent intellectuelles ou manuelles.

**Graphique 5 : Rentabilité comparée avec les taux d'investissement constatés pour les 27 secteurs d'activités examinés**

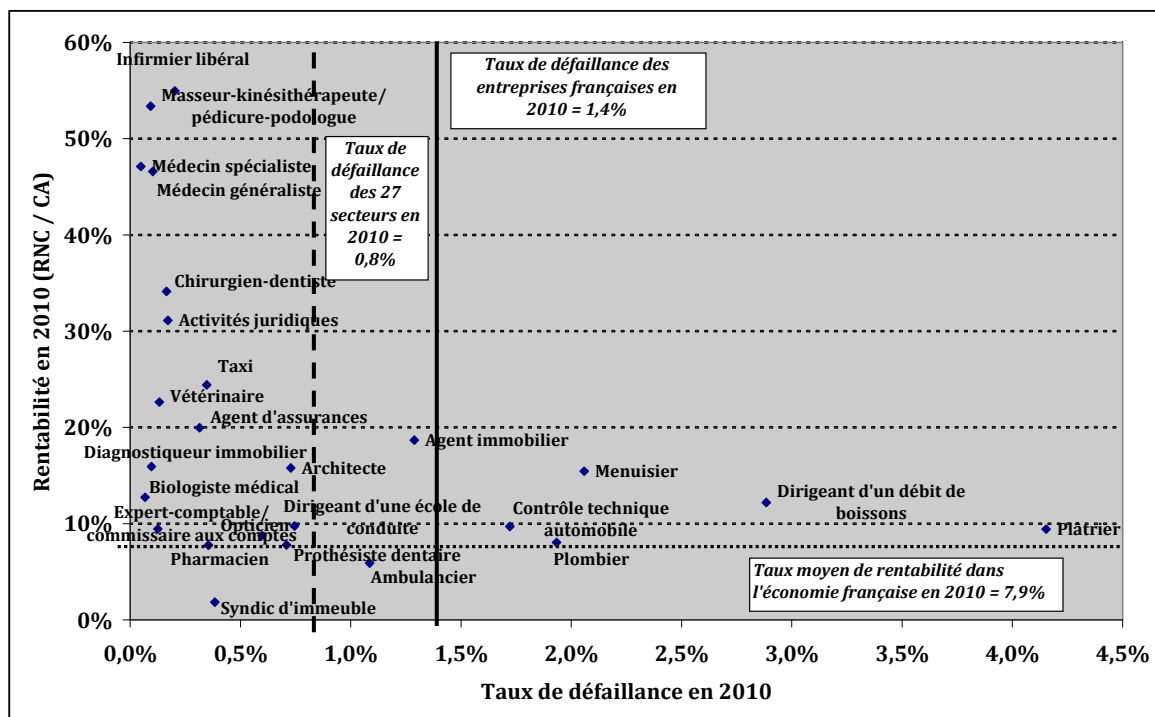


*Source : Mission IGF, d'après les données de l'INSEE pour l'exercice 2010.*

## 2.4. Le niveau de rémunération des professionnels concernés ne correspond pas toujours, non plus, à une prise de risque économique clairement identifiable

La mission a comparé le taux de défaillance (sauvegarde, redressement, liquidation) moyen des entreprises françaises et celui constaté parmi les entreprises des 27 secteurs d'activités examinés.

**Graphique 6 : Comparaison des taux de défaillances (= entrée en procédure collective) constatés parmi les 27 secteurs d'activité examinés**



Source : Mission IGF, d'après les données de l'INSEE pour l'exercice 2010.

A l'exception des professions artisanales, le niveau de défaillance constaté est moindre chez les professions réglementées étudiées que dans le reste de l'économie.

Économiquement le niveau de rentabilité dans ces professions n'est donc pas la contrepartie d'une prise de risque particulière dans l'activité.

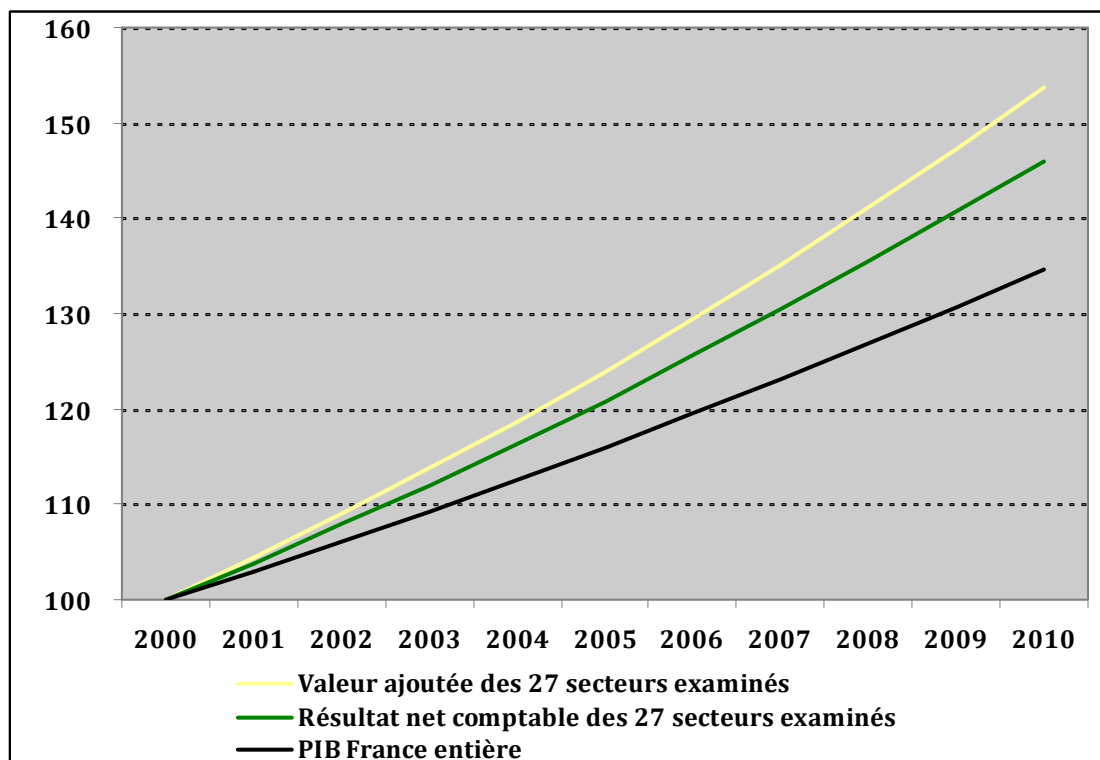
## 2.5. Entre 2000 et le 2010, les professions réglementées examinées ont vu leur valeur ajoutée augmenter de 54 % en moyenne alors que le PIB progressait de 35 %

Le bénéfice net de ces professions, qui s'établissait à 27,9 Md€ en 2000, s'élevait en 2010 à 40,7 Md€ sur le périmètre reconstituable, soit une augmentation de 46 %.

Pendant la même période, le PIB a augmenté de 34,6 % et la valeur ajoutée de ces professions de 53,7 %.

Le poids dans le PIB de ces professions est ainsi passé de 5,3 % à 6,4 % du PIB, soit un accroissement de leurs poids relatif de 21 %.

**Graphique 7 : Évolution comparée de la valeur ajoutée et du résultat net comptable des secteurs examinés et du PIB (base 100 en 2000)**



Source : IGF.

Note de lecture : Les taux de croissance utilisés correspondent au taux de croissance annuel moyen (TCAM) des différents indicateurs

La mission a examiné les conséquences économiques de cette évolution divergente.

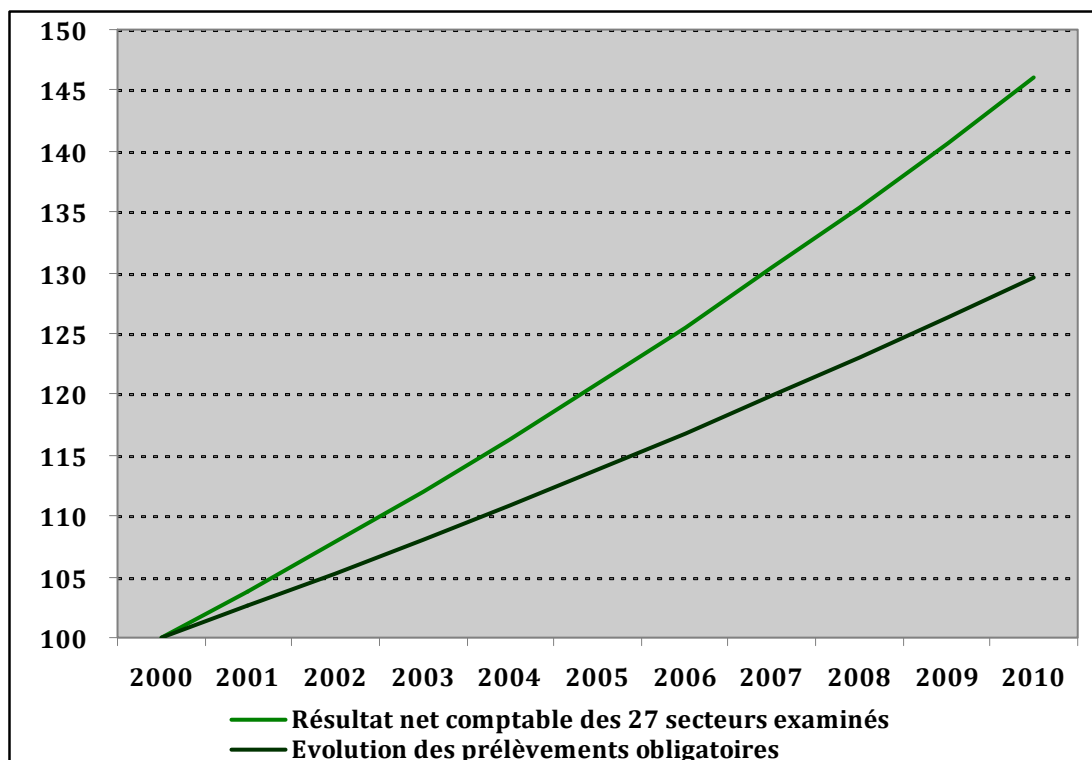
Elle a tout d'abord considéré qu'au vu des caractéristiques techniques des professions concernées, le résultat des entités d'exploitation peut s'apparenter à un quasi-prélèvement obligatoire sur les ménages et les entreprises français. Trois éléments plaident en ce sens :

- ◆ beaucoup des professions concernées bénéficient de mesures législatives leur octroyant des « tâches réservées » ou un monopole d'activité ;
- ◆ beaucoup d'entre elles exercent des activités déléguées par l'État (professions juridiques) ou largement prises en charge par la collectivité nationale (professions de santé) ;
- ◆ les tarifs de facturation ou de prise en charge sont fréquemment réglementés.

Ainsi, sur les 37 professions examinées par la mission, 25 induisent des dépenses par nature non délibérées des consommateurs ou des entreprises (dépenses médicales, dépenses juridiques, contrôle des commissaires aux comptes) et 2 interviennent souvent en contexte d'urgence, où le consommateur ne peut renoncer à la dépense (plombier, serrurier). Il s'agit de dépenses pour lesquelles le consommateur ou l'entreprise sont placés le plus fréquemment en situation d'obligation de dépense.

La mission note que le résultat ainsi prélevé par ces professionnels sur l'économie a augmenté de 46,0 % sur la période 2000-2012, alors que les prélèvements obligatoires ont, pour leur part, augmenté de 29,5 %.

Graphique 8 : Évolution comparée du bénéfice net des secteurs étudiés et des prélèvements obligatoires entre 2000 et 2010



Source : Mission IGF, d'après les données INSEE.

Note de lecture : Les taux de croissance utilisés correspondent au taux de croissance annuel moyen (TCAM) des différents indicateurs

En tout état de cause, s'agissant de dépenses largement contraintes et encadrées par les pouvoirs publics, la mission a cherché à étudier l'acceptabilité par les usagers des rémunérations concernées.

Elle a ainsi comparé les rémunérations médianes des professionnels et les rémunérations que les usagers, d'une part, imaginent être celles des professionnels concernés, d'autre part, estiment justifiées pour les professionnels concernés. La mission s'est appuyée sur les données d'une enquête Opinion Way réalisée en décembre 2012 pour le Ministère de l'économie et des finances.

Le tableau ci-dessous décrit les écarts constatés, dont la mission retient deux éléments :

- ◆ pour la plupart des professions, les usagers sous estiment leur rémunérations ;
- ◆ pour quelques professions, c'est l'ordre de grandeur qui n'est pas appréhendé par les usagers.

Tableau 4 : Résultats du sondage sur les professions réglementées réalisé en décembre 2012 par l'Institut Opinion Way

	Rémunération mensuelle nette estimée par les sondés	Rémunération mensuelle qui serait considérée comme « juste » par les sondés	Revenu mensuel net médian constaté
Médecin spécialiste	5 000 €	3 593 €	7 186 €
Notaire	4 889 €	3 096 €	13 284 €
Avocat	4 606 €	3 072 €	3 271 €
Architecte	4 211 €	2 903 €	2 702 €
Commissaire aux comptes	4 191 €	2 984 €	3 036 €



## Rapport

	Rémunération mensuelle nette estimée par les sondés	Rémunération mensuelle qui serait considérée comme « juste » par les sondés	Revenu mensuel net médian constaté
Mandataire Judiciaire	3 965 €	2 407 €	25 723 €
Expert comptable	3 743 €	2 843 €	3 036 €
Administrateur judiciaire	3 729 €	2 433 €	25 719 €
Médecin Généraliste	3 664 €	3 251 €	5 666 €
Chirurgien-dentiste	3 620 €	2 467 €	6 912 €
Vétérinaire	3 359 €	2 563 €	3 899 €
Commissaire-priseur	3 250 €	2 056 €	3 561 €
Huissier de justice	3 178 €	2 049 €	6 272 €
Prothésiste dentaire	3 057 €	2 131 €	2 768 €
Pharmacien	2 927 €	2 185 €	7 671 €
Agent immobilier	2 493 €	1 762 €	Non disponible
Masseurs Kinésithérapeute	2 431 €	2 146 €	3 307 €
Agent d'assurances	2 384 €	1 738 €	Non disponible
Pharmacien biologiste	2 368 €	2 196 €	10 591 €
Évaluateur des risques et dommages	2 363 €	1 748 €	3 524 €
Opticien	2 320 €	1 808 €	2 563 €
Pédicure-podologue	2 156 €	1 896 €	1 929 €
Dirigeant d'un syndic d'immeuble	2 155 €	1 573 €	Non disponible
Dirigeant d'une école de conduite	2 087 €	1 707 €	1 877 €
Greffier de tribunal de commerce	2 076 €	1 903 €	29 177 €
Directeur d'école	1 994 €	2 047 €	Non disponible
Infirmier libéral	1 751 €	1 930 €	3 536 €
Contrôleur technique automobile	1 717 €	1 582 €	3 524 €
Plombier	1 716 €	1 678 €	1 829 €
Menuisier	1 681 €	1 720 €	1 728 €
Taxi	1 662 €	1 590 €	1 082 €
Boulangier	1 646 €	1 711 €	Non disponible
Serrurier	1 636 €	1 561 €	1 778 €
Ascensoriste	1 635 €	1 621 €	Non disponible
Plâtrier	1 529 €	1 603 €	1 588 €
Peintre	1 524 €	1 596 €	1 666 €
Dirigeant d'un débit de boisson	1 508 €	1 548 €	2 322 €
Vitrier	1 495 €	1 562 €	1 666 €
Dirigeant d'une société d'ambulances	1 468 €	1 550 €	4 170 €
<b>Par comparaison, autres exemples de professions non examinées par la mission</b>			
Coiffeur	1 417 €	1 493 €	Non disponible
Facteur	1 203 €	1 433 €	Non disponible
Assistante maternelle	1 081 €	1 295 €	Non disponible

*Source : Sondage réalisé du 13 au 20 décembre 2012 par l'Institut Opinion Way en appliquant les règles et les procédures de la norme ISO 20252 auprès de plusieurs échantillons : i) volet grand public : interrogation de 3 échantillons distincts de 1 000 personnes (soit 3 000 personnes), représentatives de la population âgée de 18 ans et plus selon des critères de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle. Chaque échantillon répondait sur une sélection aléatoire de 12 ou 13 métiers parmi les 38 qui sont l'objet de l'étude ; ii) volet professionnels : échantillon de 300 chefs d'entreprise, représentatifs des chefs d'entreprise selon les critères de taille et de secteur d'activité, après stratification par région.*

Ces résultats montrent à quel point la **formation des prix sur les marchés concernés**, qui sont pour la plupart des services dont la pratique est proche du service de proximité, n'est pas, à titre principal, déterminée par l'appréciation que le consommateur a du revenu du fournisseur de service.

### **3. La mission rappelle qu'en théorie l'existence de réglementations devrait permettre de concilier les objectifs d'intérêt général et d'efficacité économique**

#### **3.1. Les caractéristiques de certaines activités peuvent légitimer l'existence de réglementations dérogatoires à une organisation libre des marchés**

**Ordinairement, il est considéré, d'un point de vue économique, qu'une organisation libre des marchés est la façon la plus efficace d'offrir aux consommateurs, au meilleur rapport qualité-prix, un produit ou un service, ce qui consiste à :**

- ◆ laisser les agents économiques entièrement libres d'offrir, et dans la quantité qu'ils souhaitent, ce produit ou service, ce qui suppose l'absence de restrictions ou de conditions d'entrée en matière de formation, d'installation, de forme de structure d'exercice, de détention du capital ;
- ◆ laisser les consommateurs ou utilisateurs libres de choisir, où qu'ils soient, le professionnel auquel ils ont affaire, ce qui suppose l'absence de monopole géographique d'activité ;
- ◆ laisser les prix des produits ou services se former librement par rencontre et ajustement de l'offre et de la demande, ce qui suppose l'absence de réglementation tarifaire particulière ;
- ◆ laisser les professionnels libres d'informer les clients potentiels sur la qualité, l'étendue et le prix de leur offre, ce qui suppose l'absence de restriction en matière de publicité.

Ce modèle de libre marché caractérise la très grande majorité des produits ou services proposés dans les économies développées<sup>10</sup>.

**En présence d'activités présentant certaines caractéristiques atypiques, il est cependant admis, économiquement, qu'une ou des réglementations spécifiques sont nécessaires pour prévenir les dysfonctionnements qu'une organisation en marché libre des produits ou services concernés induirait.** Ces caractéristiques atypiques, présentées dans le tableau ci-dessous, sont sur le plan théorique en nombre très limité, sans quoi les consommateurs et l'économie dans son ensemble risqueraient d'être pénalisés.

---

<sup>10</sup> Ce modèle de libre marché n'implique pas, bien sûr, qu'aucune réglementation, fiscale, sociale, environnementale, ne s'applique à ces produits ou services. Simplement, lorsque de telles règles sont édictées, elles valent généralement pour un ensemble de secteurs, avec peu de « régimes d'exception ».

## Rapport

**Tableau 5 : Synthèse des principales caractéristiques d'un service ou d'un produit légitimant l'existence de réglementations spécifiques**

Caractéristique	Type de produits ou service principalement concernés	Solutions envisageables	Exemple d'application
Manque d'expertise du consommateur sur l'étendue de son besoin, sur la qualité et sur l'adéquation des services proposés	Services médicaux Services juridiques	Exigence de qualification	Médecin, notaire, expert-comptable, avocat
		Institution d'activités exclusives et réservées ou de monopoles professionnels	Séparation des activités de prescriptions et de délivrance des médecins et des pharmaciens
		Autorisation explicite de la puissance publique pour entrer sur le marché	Nomination des notaires par le Garde des Sceaux
		Définition d'un « cahier des charges d'exercice »	Mise en place de codes de déontologie validés par le ministre de « tutelle »
		Mise en place d'une délégation de service public ou d'un marché public	Recouvrement contentieux des amendes par les huissiers
Risque d'apparition de prix trop élevés par rapport aux coûts de production ou de prix trop bas par rapport à ce qu'exigerait un produit ou une prestation de qualité	Activités réservés exclusivement à des professionnels en nombre limité	Institution d'un tarif réglementé	Tarifs réglementés des médicaments remboursables à prescription médicale obligatoire Tarifs réglementés des actes de signification des huissiers
	Services ou produits dont l'achat est obligatoire		
	Activités dont le coût est pris en charge par un tiers	Institution d'une subvention explicite aux consommateurs démunis	Aide juridictionnelle
Risque d'apparition d'un nombre de professionnels très supérieur ou très inférieur aux besoins effectifs de la société ou d'un territoire, besoins parfois difficiles à anticiper ou à localiser	Services médicaux Services juridiques Services ayant un impact sanitaire (ex. débits de boisson)	Instauration d'un <i>numerus clausus</i> ou de dispositions d'effets équivalents	Études de médecine
		Interdiction de s'installer là où les volumes offerts sont déjà très excédentaires ou très déficitaires	Contrôle du niveau de l'offre préexistante pour l'implantation des laboratoires d'analyse médicale
		Incitation à s'installer	Garantie de revenu minimale assurée aux médecins s'installant en zone de faible densité
		Incitation à ne pas surconsommer le service	Ticket modérateur médical
Risque d'apparition de conflits d'objectifs ou de conflits d'intérêt insurmontables dans la structure (ou l'entreprise) d'exercice du professionnel	Services médicaux Services juridiques	Mise en place de règles déontologiques de portée supérieure à la relation salariale	Avocat dont deux clients entrent en conflit juridique
	Autres services délivrés en situation de monopole (juridique ou de fait)	Organisation d'une incompatibilité capitalistique et professionnelle absolue entre certaines activités	Laboratoires pharmaceutiques ne pouvant investir dans les pharmacies

*Source : Mission IGF.*

### **3.2. Dans une majorité de cas, les réglementations existantes contribuent, si ce n'est dans leurs modalités du moins dans leur principe, à mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général et d'efficacité économique qui les ont inspirées**

**Au regard des critères économiques usuels, plusieurs réglementations semblent justifiées dans leur principe, sans être nécessairement satisfaisantes dans leurs modalités.** Pour apprécier le caractère économiquement justifié et proportionné de chaque réglementation en place, la mission a analysé la nature et le contenu de chaque réglementation, ses motivations explicites ou implicites et les caractéristiques intrinsèques des activités bénéficiaires.

Il en ressort, en premier lieu, que de nombreuses réglementations sont justifiées car elles permettent de prévenir de façon économiquement efficace des risques inhérents à certaines activités. La mission souligne que, dans de nombreux cas, l'existence d'une réglementation de principe n'est toutefois apparue justifiée que pour une partie des activités des professionnels.

**Le manque d'expertise du consommateur sur l'étendue de son besoin, sur la qualité et sur l'adéquation des services proposés justifie l'existence de principe d'exigences de qualifications<sup>11</sup> :**

- ◆ au sein des professions de santé : pour l'ensemble des activités de soin des médecins généralistes et spécialistes, des chirurgiens-dentistes, des infirmiers, des masseurs-kinésithérapeutes, des pédicures-podologues, pour les activités des biologistes médicaux, pour l'activité de soin et de prescription médicale des vétérinaires et pour l'activité, dévolue aux pharmaciens, de délivrance des médicaments remboursables à prescription médicale obligatoire ;
- ◆ au sein des professions juridiques : pour l'ensemble des activités des avocats, des notaires, des commissaires-priseurs, des professionnels inscrits sur la liste des administrateurs judiciaires, pour les activités de recouvrement forcé des huissiers ;
- ◆ au sein des professions du chiffre : pour l'ensemble des activités des experts-comptables et des commissaires aux comptes ;
- ◆ au sein des autres professions : pour l'ensemble des activités des experts techniques automobiles et pour les activités spécifiques des architectes.

**La prise en charge du coût par un tiers payant (sécurité sociale, assurance), l'obligation de consommer le service pour respecter des exigences d'ordre public<sup>12</sup> ou l'impossibilité pour le consommateur de choisir le professionnel auquel il a affaire justifient l'existence de principe de tarifs réglementés :**

- ◆ au sein des professions de santé : pour les activités de soins remboursés des médecins généralistes et spécialistes, des chirurgiens-dentistes, des infirmiers libéraux, des kinésithérapeutes, des pédicures-podologues, des biologistes médicaux et pour l'activité, dévolue aux pharmaciens, de délivrance des médicaments remboursables à prescription médicale obligatoire ;
- ◆ au sein des professions juridiques : dans leur organisation actuelle, pour les activités d'authentification des actes soumis à publicité foncière et pour les diligences de publicité foncière des notaires, pour les activités aujourd'hui sous tarifs réglementés des commissaires-priseurs, des huissiers, des administrateurs et mandataires judiciaires et des greffiers des tribunaux de commerce ;
- ◆ au sein des autres professions : pour les activités de transport privé et sanitaire des taxis et pour les activités de transport sanitaire des ambulanciers.

---

<sup>11</sup> Ceci ne signifie pas pour autant que la durée minimale d'études correspondante soit nécessairement adaptée.

<sup>12</sup> Exemple : obligation de faire authentifier par un notaire tout acte soumis à publicité foncière.

## Rapport

**Le risque d'apparition d'un nombre de professionnels très supérieur ou très inférieur aux besoins effectifs de la société ou d'un territoire, besoins parfois difficiles à anticiper ou à localiser justifie l'existence de restrictions quantitatives sur l'offre :**

- ◆ de restrictions d'accès à la formation pour les activités de médecins généralistes ou spécialistes ;
- ◆ de contrôle du marché cible préalable à l'installation, dans leur organisation actuelle, pour les laboratoires de biologie médicale et pour les notaires.

**Enfin, le risque d'apparition de conflits d'objectifs ou de conflits d'intérêt insurmontables dans la structure (ou l'entreprise) d'exercice du professionnel justifie l'existence de restrictions à l'accès au capital :**

- ◆ au sein des professions de santé : l'impossibilité pour un laboratoire pharmaceutique ou un prescripteur médical d'être actionnaire d'une pharmacie, l'impossibilité pour un prescripteur d'être actionnaire d'un laboratoire de biologie médicale ;
- ◆ au sein des professions juridiques : l'impossibilité pour un non avocat d'investir dans un cabinet d'avocats (hors structures libérales interprofessionnelles).

### 3.3. Le rapport qualité-prix du service rendu n'apparaît pas toujours à la hauteur des attentes des consommateurs, pour qui les dépenses correspondantes sont plus subies que choisies

**Une enquête globale conduite pour le ministère de l'économie et des finances auprès des consommateurs (particuliers et entreprises) sur le service rendu et les tarifs pratiqués par les professions réglementées montre que parmi les 37 professions examinées, le rapport qualité-prix n'est en moyenne pas jugé satisfaisant.** Une majorité de Français perçoit les professions réglementées de la façon suivante :

- ◆ les prestations réalisées par ces professionnels sont majoritairement considérées comme chères ;
- ◆ ces professions, à l'exception des professions médicales, ne rendent pas toujours un service de qualité, notamment les professions du droit et les professions artisanales. Les standards d'analyse des sondages considèrent le seuil de 90 % de clients satisfaits comme pertinent pour l'appréciation de la qualité de service de professionnels : seules 9 professions sur 37 atteignent ce résultat.
- ◆ le service n'est pas toujours personnalisé, notamment chez les professions du droit, normalement censées offrir un service « sur mesure », et les professions artisanales.

**Tableau 6 : Résultats du sondage sur les professions réglementées réalisé en décembre 2012 par l'Institut Opinion Way**

	Part des sondés estimant que les tarifs et prestations pratiqués sont chers	Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service de qualité	Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service personnalisé	Part des sondés ayant déjà eu recours au service
<b>Professions juridiques</b>				
Avocat	96 %	23 %	19 %	49 %
Notaire	92 %	16 %	23 %	75 %
Administrateur judiciaire	91 %	50 %	65 %	29 %
Commissaire-priseur	91 %	30 %	54 %	19 %
Huissier	90 %	33 %	43 %	33 %

## Rapport

	<b>Part des sondés estimant que les tarifs et prestations pratiqués sont chers</b>	<b>Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service de qualité</b>	<b>Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service personnalisé</b>	<b>Part des sondés ayant déjà eu recours au service</b>
Mandataire Judiciaire	90 %	57 %	59 %	28 %
Greffier de tribunal de commerce	59 %	26 %	63 %	68 %
<b>Professions liées à la santé</b>				
Prothésiste dentaire	94 %	9 %	15 %	68 %
Chirurgien-dentiste	86 %	7 %	12 %	98 %
Opticien	85 %	11 %	14 %	91 %
Vétérinaire	85 %	6 %	16 %	64 %
Médecin spécialiste	83 %	8 %	17 %	92 %
Ambulancier	70 %	11 %	31 %	49 %
Pédicure-podologue	68 %	8 %	13 %	50 %
Pharmacien	58 %	7 %	21 %	98 %
Masseurs Kinésithérapeute	55 %	7 %	10 %	81 %
Pharmacien biologiste	52 %	4 %	30 %	90 %
Infirmier libéral	39 %	4 %	10 %	74 %
Médecin Généraliste	29 %	9 %	9 %	99 %
<b>Professions du chiffre</b>				
Commissaire aux comptes	89 %	19 %	31 %	49 %
Expert comptable	82 %	12 %	15 %	91 %
<b>Professions artisanales</b>				
Serrurier	83 %	18 %	41 %	45 %
Menuisier	81 %	7 %	15 %	51 %
Peintre	81 %	17 %	23 %	48 %
Plombier	80 %	19 %	31 %	68 %
Taxi	79 %	24 %	40 %	72 %
Plâtrier	74 %	16 %	32 %	37 %
Vitrier	73 %	11 %	30 %	39 %
<b>Autres activités</b>				
Architecte	95 %	14 %	15 %	29 %
Agent immobilier	92 %	47 %	44 %	67 %
Évaluateur des risques et dommages	88 %	39 %	43 %	64 %
Dirigeant d'une école de conduite	88 %	29 %	49 %	81 %
Ascensoriste	87 %	23 %	56 %	18 %

## Rapport

	<b>Part des sondés estimant que les tarifs et prestations pratiqués sont chers</b>	<b>Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service de qualité</b>	<b>Part des sondés estimant que la profession ne rend pas un service personnalisé</b>	<b>Part des sondés ayant déjà eu recours au service</b>
Dirigeant d'un syndic d'immeuble	86 %	55 %	66 %	44 %
Agent d'assurances	83 %	42 %	39 %	67 %
Contrôleur technique automobile	72 %	26 %	56 %	81 %
<b>Par comparaison, exemples de professions non examinées par la mission</b>				
Assistante maternelle	53 %	10 %	74 %	35 %
Coiffeur	44 %	9 %	84 %	93 %
Exploitant d'un débit de boisson	40 %	24 %	47 %	81 %
Boulangier	31 %	9 %	48 %	99 %

*Source : Sondage réalisé du 13 au 20 décembre 2012 par l'Institut Opinion Way en appliquant les règles et les procédures de la norme ISO 20252 auprès de plusieurs échantillons : i) volet grand public : interrogation de 3 échantillons distincts de 1 000 personnes (soit 3 000 personnes), représentatives de la population âgé de 18 ans et plus selon des critères de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle. Chaque échantillon répondait sur une sélection aléatoire de 12 ou 13 métiers parmi les 38 qui sont l'objet de l'étude ; ii) volet professionnels : échantillon de 300 chefs d'entreprise, représentatifs des chefs d'entreprise selon les critères de taille et de secteur d'activité, après stratification par région.*

#### **4. Le périmètre des tâches réservées à certains professionnels manque de justification**

L'octroi de périmètres d'activités réservées ou de droits exclusifs à une profession est économiquement considéré comme justifié en présence d'activités présentant trois caractéristiques principales :

- ◆ la difficulté du client à identifier le service dont il a réellement besoin ;
- ◆ la difficulté qu'il peut avoir à identifier ce qu'est une prestation de qualité ;
- ◆ des considérations de sécurité (sanitaire, juridique...).

La mission a constaté que certaines activités, réservées à des professions réglementées, ne répondaient pas à ces critères pour au moins l'une des raisons suivantes :

- ◆ le périmètre de certains monopoles est défini de façon trop large ;
- ◆ la segmentation de certaines activités en activités spécialisées apparaît disproportionnée ;
- ◆ le périmètre des tâches réservées à certaines professions ne permet pas de prévenir d'éventuels conflits d'intérêts.

##### **4.1. Le monopole des greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données et actes relatifs aux registres légaux**

L'organisation actuelle du métier de greffier de tribunal de commerce cumule principalement trois catégories d'activités, complémentaires dans leur modèle économique mais distinctes en principe :

- ◆ le secrétariat des juges consulaires et l'assistance au Président du tribunal de commerce ;
- ◆ la validation des opérations effectuées par le greffe, qui est une fonction d'expertise juridique et la délivrance des actes, données et documents officiellement vérifiés ;
- ◆ l'organisation de la gestion des données du registre du commerce et des sociétés ou d'autres registres (sûretés, privilèges mobiliers).

La mission n'a pas identifié de raison autre qu'historique au monopole dont bénéficient les greffiers pour la gestion de ces données, dont une part significative est d'ailleurs externalisée et gérée par le GIE Infogreffe.

Cette gestion de données gagnerait à bénéficier de davantage de rendements d'échelle croissants.

##### Conclusion

Le passage, pour le 3<sup>ème</sup> item au moins, du monopole d'une profession réglementée à une délégation de service public unique nationale mise en place selon le droit commun de la commande publique apparaît être une méthode alternative plus efficace économiquement.

##### **4.2. Le monopole de délivrance par les pharmacies d'officine des médicaments à prescription médicale facultative**

Les pharmaciens bénéficient d'un monopole sur la vente au détail de tous les médicaments, même de ceux portant sur de petites pathologies courantes (rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux).



## Rapport

Pourtant, pour ces derniers types de produits, qui sont des produits courants, l'apport thérapeutique et les conditions d'utilisation sont généralement bien connus des consommateurs ou correctement expliqués dans les notices.

Par ailleurs, sur ces médicaments, le rôle de conseil et de prévention joué par le pharmacien, est limité dans les faits comme en attestent de nombreuses enquêtes de consommateurs, et il n'apparaît pas indispensable à la protection de la santé publique. La mission relève que le cadre législatif et réglementaire de la vente au public de médicaments reconnaît déjà ce fait de deux façons :

- ◆ en application du code de la santé publique, la délivrance d'un médicament peut dès aujourd'hui être assurée par un préparateur en pharmacie, sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien<sup>13</sup>, et non obligatoirement par le pharmacien en personne ;
- ◆ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les officines de pharmacies sont autorisées à vendre certains de ces médicaments sur leur site internet.<sup>14</sup>

S'ils ne représentent pas une part majoritaire du chiffre d'affaires des officines (moins de 15 %), la mission a constaté l'existence de marges élevées sur ces médicaments. Ce constat vaut en particulier pour les médicaments vignettés, dont le prix de vente maximal est fixé par l'assurance-maladie.

**Tableau 7 : Exemples de prix d'achat médians observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour 6 médicaments vignettés**

Chiffre d'affaires de la pharmacie	Prix DOLIPRANE	Prix TRANSIPEG	Prix SPASFON	Prix REPEVAX	Prix GAVISCON	Prix FLECTOR
<b>Prix fixe de vente au public (vignette)</b>						
	1,95 €	4,44 €	2,95 €	25 €	2,44 €	3,58 €
<b>Prix d'achat net des remises fournisseurs</b>						
<1 M€	1,07 €	3,09 €	1,78 €	19,25 €	1,54 €	2,28 €
1 à 1,5 M€	0,95 €	3,06 €	1,82 €	19,25 €	1,59 €	2,29 €
1,5 à 2 M€	0,93 €	3,09 €	1,83 €	19,25 €	1,54 €	2,36 €
2 à 3 M€	0,98 €	2,93 €	1,76 €	19,25 €	1,48 €	2,39 €
> 3 M€	0,86 €	3,07 €	1,67 €	19,25 €	1,42 €	2,19 €
Marge brute minimale sur le prix TTC	43,07 %	28,35 %	37,60 %	20,94 %	34,83 %	34,26 %
Marge brute maximale sur le prix TTC	53,84 %	28,80 %	41,33 %	20,94 %	39,75 %	36,77 %

Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012.

De nombreux pays étrangers n'ont pas retenu ces produits quand ils ont défini le monopole des pharmaciens.

### Conclusion

La mission n'a pas identifié de raison qui justifie l'interdiction faite aux commerçants, notamment dans la grande distribution, de commercialiser les médicaments à prescription médicale facultative. Ce constat, qui supposerait un aménagement de l'article L4211-1 du

<sup>13</sup> Article L4241-1 du code de la santé publique.

<sup>14</sup> Décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012. Aux termes de ce décret, seuls les médicaments en accès direct (dits médicaments OTC) peuvent être vendus sur internet. Toutefois, cette restriction aux seuls médicaments OTC publique a fait l'objet d'une procédure en référé devant le Conseil d'Etat. Dans son ordonnance n° 365459 du 14 février 2013, celui-ci a considéré qu'il existait un doute sérieux quant à la légalité de cette disposition et en a suspendu l'exécution jusqu'à ce que le Conseil d'Etat statuant au contentieux ait statué sur sa légalité.

## Rapport

code de la santé publique, vaut également pour les dispositifs légers (pansements soignants, vitamines, produits d'entretien de lentilles de contact, autotests de grossesse...).

La mission note qu'aménager le monopole des pharmacies d'officines sur la vente de ces produits courants n'exclut pas que les pouvoirs publics maintiennent leur exigence d'intervention d'un professionnel qualifié dans les autres commerces, intervention qui peut être organisée de différentes manières (présence physique ou disponibilité par des modes de communication électronique).

### 4.3. Le monopole des notaires sur la rédaction des actes soumis à publicité foncière

Pour les actes soumis à publicité foncière (vente de biens immobiliers, baux de plus de douze ans, titres d'occupation du domaine public de l'État), l'opposabilité aux tiers des actes provient de leur publication à la conservation des hypothèques et non directement de l'intervention du notaire.

Les textes actuels prévoient que les actes de mutation immobilière soient réalisés sous forme d'actes authentiques établis par un notaire. L'authentification des actes est légalement requise dans le but de garantir l'exactitude des informations contenues dans les documents relatifs à toute transaction immobilière. Seule cette authenticité confère à ces actes une force probante et exécutoire. L'article 1319 du code civil dispose en effet que « *l'acte authentique fait foi de la convention qu'il renferme entre les parties contractantes et leurs héritiers et ayants cause* » jusqu'à inscription de faux.

S'agissant de l'acte de mutation, il faut distinguer sa rédaction, réalisée aujourd'hui au sein des études par les clerks ou notaires-assistants, et sa relecture et validation, réalisée par le notaire titulaire. La force probante particulière n'est attachée qu'à ce que le notaire a en personne accompli et à ce qui s'est passé en sa présence. Elle porte donc sur la date de l'acte, la présence des parties, leur signature, le contenu de leur accord. La force exécutoire de l'acte permet dans certaines circonstances d'en assurer la réalisation sans nécessité préalable d'une décision de justice.

La mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général justifiant que la rédaction des actes soumis à publicité foncière soit réservée aux seuls notaires. En effet, la rédaction d'un acte soumis à publicité foncière et l'authentification de cet acte en vue de sa publication par la conservation des hypothèques sont deux tâches différentes, qui n'ont pas nécessairement à être accomplies par le même professionnel. Dans l'organisation des études, cette phase de préparation est d'ailleurs gérée par les collaborateurs de l'étude.

#### Conclusion

Si la protection de l'ordre public juridique peut justifier que les notaires bénéficient d'un monopole sur l'authentification de l'acte, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général n'exige que la rédaction de l'acte soit couverte par ce monopole, et qu'il serait plus efficace d'un point de vue économique que cette tâche ne soit pas réservée aux seuls notaires.

La rédaction de l'acte soumis à publicité foncière pourrait toujours être assurée par un notaire si les parties le souhaitent, mais il s'agirait alors d'un choix et non d'une obligation.

#### 4.4. Le monopole des huissiers sur la signification des actes de procédure et décisions de justice

Les huissiers de justice disposent du monopole de signification des décisions de justices, actes de procédures et autres titres exécutoire. En pratique, la profession a confirmé à la mission que dans plusieurs grandes agglomérations françaises (notamment Paris, Marseille...), cette activité était opérationnellement organisée sous forme d'un « *bureau commun de signification* ». Des clerks collectent les actes de procédures à signifier auprès des études, les portent et trient au bureau de signification avant de partir, individuellement, signifier eux-mêmes les actes pour le comptes de l'huissier titulaire de l'étude.

##### Conclusion

La description que la profession a faite, auprès de la mission, de l'activité de signification des actes de procédures et décisions de justice (à l'exclusion des commandements de payer) ne permet pas d'identifier de spécificité de cette activité légitimant qu'elle soit réservée aux huissiers de justice. Une autre organisation de cette activité serait envisageable :

- ♦ soit la mise en place d'une délégation de l'activité à un échelon territorial large voire national à un opérateur à même de réaliser des économies d'échelle ;
- ♦ soit par la mise en place d'une délégation spécifique d'activité consentie à un opérateur postal, réputé assurer un service public de proximité, et déjà engagé dans des transmissions de plis pour lesquels une preuve de remise est demandée (lettres recommandés).

#### 4.5. Le monopole des écoles de conduite pour la formation pratique à la conduite

Selon les textes, un professionnel diplômé ne peut aujourd'hui dispenser librement des leçons pratiques de conduite qu'au sein d'une école de conduite agréée.

Un enseignant de conduite, même qualifié, ne peut donc pas offrir librement ses services.

Par ailleurs, le modèle économique des écoles de conduite est structuré par le nombre d'heures minimum obligatoire : ce dernier crée une forte concurrence entre écoles pour proposer le forfait le moins cher, la rentabilité résultant de la vente d'heures, plus rentable au-delà de 20 heures.

L'activité des écoles de conduite est également fortement contrainte par les délais importants de présentation des candidats à l'examen du permis de conduire de catégorie B. Ces délais sont aujourd'hui très substantiels dans certains départements densément peuplés (108 jours en moyenne entre la 1ère et la 2ème présentation à l'examen pratique dans le Rhône, 120 jours en Seine-Saint-Denis, 124 jours dans les Hauts-de-Seine).

##### Conclusion

L'obtention du permis de conduire étant, dans nombre de cas, un préalable à l'insertion économique et sociale de son titulaire, agir sur la formation à la conduite et sur l'organisation des examens du permis de conduire permettrait d'améliorer l'efficacité de cette organisation, tout en préservant les exigences de sécurité routière qui conditionnent l'obtention du permis.

Plutôt que le monopole actuel des écoles de conduite, la mission identifie une autre organisation possible du marché :

- ♦ ouvrir aux enseignants de conduite la possibilité d'offrir leurs services hors du cadre d'une auto-école agréée pour l'apprentissage des éléments de base de la conduite ;
- ♦ pour le reste, laisser inchangée l'exigence d'offre intégrée, via les écoles de conduites, de l'apprentissage du code et du perfectionnement pratique à la conduite.

## Rapport

L'ouverture à la concurrence des cours pratiques de conduite est de nature à stimuler une montée en gamme des services offerts par les centres de conduite, à destination des particuliers, des personnes fragiles (personnes âgées) ou des entreprises désireuses de maîtriser les risques et les coûts de transport.

### 4.6. Le monopole des mandataires judiciaires

Les fonctions de mandataire judiciaire sont attribuées par les tribunaux de commerce, sur décision motivée, aux professionnels inscrits sur une liste nationale.

Cette liste est caractérisée par deux formes de restriction :

- ◆ l'absence de session d'examen d'aptitude en 2007, 2008, 2011 ;
- ◆ une stabilité des effectifs (+4 % pour chacune des professions entre 2005 et 2012), le nombre d'entrées de nouveaux acteurs coïncidant approximativement avec les départs en retraite.

**Tableau 8 : Évolution du nombre de mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	274
2005	204	103	307
2006	205	107	312
2007	202	109	311
2008	197	110	307
2009	192	113	305
2010	190	115	305
2011	190	118	308
2012	177	136	313
Évolution 2005-2012	- 26 %	+ 32 %	+ 4 %

*Sources : rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998 et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice*

La mission a constaté que l'apport pratique des mandataires judiciaires aux procédures de liquidation présente les défaillances suivantes :

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles<sup>15</sup> ;
- ◆ le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures<sup>16</sup> ;
- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne dépendent pas toujours des professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;
- ◆ les mandataires judiciaires sont tenus de consacrer un temps disproportionné aux dossiers de liquidation à faibles enjeux ;

<sup>15</sup> Les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'ISF en 1998 sur un échantillon de l'année 1997. Le taux de réalisation des actifs s'élevait à 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF. La mission n'a pu obtenir de données plus récentes à ce sujet et s'appuie sur ses entretiens avec les représentants de la justice consulaire pour considérer que ces valeurs ont peu évolué.

<sup>16</sup> Sur le même échantillon, portant sur les dossiers d'entreprises présentant un chiffre d'affaires élevé (>50MF), 43 % des actifs réalisés étaient dépensés en frais de procédure : 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe. En deçà de 50 000FF d'actifs (soit environ 9 500 € actuels en tenant compte de l'inflation), l'ensemble des produits était dépensé en frais de procédure.

## Rapport

- ◆ la pyramide des âges des mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale est déséquilibrée : 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans et la moyenne d'âge s'élève à 53,5 ans.

**Tableau 9 : Caractéristiques démographiques de la liste des mandataires judiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	0	0	0	-
30-40 ans	20	11	31	35,5 %
40-50 ans	55	21	76	27,6 %
50-60 ans	86	27	113	23,9 %
60-70 ans	73	14	87	16,1 %
70 ans et plus	6	0	6	0,0 %
Ensemble	240	73	313	23,3 %
Age moyen	54,1	51,5	53,5	-

*Source : direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice*

### Conclusion

La mission considère qu'une option d'organisation alternative consisterait à confier la représentation des créanciers et le recouvrement des créances aux administrations financières.

Dans une telle option, la Direction générale des finances publiques ou les URSSAFF pourraient organiser ces opérations selon deux modalités :

- ◆ pour les procédures pour lesquelles aucun salarié n'est recensé et pour celles dont le produit probable des ventes d'actifs des entreprises en liquidation ne dépasse pas un certain seuil (9 500 €<sup>17</sup>), et dont les créanciers publics sont, de fait les seuls ayants-droit, une gestion directe (pour environ 80 % des dossiers) ;
- ◆ pour les procédures pour lesquelles l'actif réalisable est plus important ou dans les cas les plus complexes (contentieux en cours, ramifications internationales...), la gestion de la procédure pourrait être confiée à des acteurs privés présentant les compétences juridiques et économiques suffisantes (les actuels mandataires judiciaires qui se concentreraient sur les dossiers à forts enjeux ou des professionnels du droit ou du chiffre disposant d'une expertise, par exemple) sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires et en prévoyant un cadre déontologique précis.

Les avantages de cette option seraient :

- ◆ une amélioration de la qualité des prestations, grâce à une meilleure adéquation des compétences des acteurs aux besoins des procédures et à une plus grande concurrence ;
- ◆ une simplification du déroulement des liquidations de faible importance ;
- ◆ une baisse du coût des procédures de liquidation.

---

<sup>17</sup> Le montant de 9 500 € a été défini en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000 FF, identifié en 1998 comme étant celui à partir duquel les premiers fonds sont recouverts. L'analyse a été réalisée lors d'une enquête conjointe IGF/ISJ menée sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce. « L'étude réalisée par la mission montre que, pour toutes les entreprises en difficulté pour lesquelles le produit des ventes d'actifs ne dépasse pas 50 000 FF, l'intégralité du produit de la réalisation des actifs est absorbé par les frais de justice. Outre les liquidations judiciaires totalement ou presque totalement impécunieuses, soit 50 % des affaires, les procédures non impécunieuses mais pour lesquelles le produit de réalisation des actifs est inférieur à 50 000 FF représentent 30 % de l'échantillon [de 150 procédures collectives] examiné. C'est donc près de 80 % du total des liquidations judiciaires qui ne produisent strictement aucune répartition au profit des créanciers ; seuls les auxiliaires de justice (administrateurs et mandataires judiciaires mais aussi les différents prestataires extérieurs) peuvent tirer un bénéfice de ces affaires. »

#### 4.7. Les monopoles sur les différents types de ventes aux enchères

Les activités de vente aux enchères sont segmentées, selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente, en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes.<sup>18</sup>

**Tableau 10 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire**

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires <sup>19</sup> (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

*Source : Mission IGF.*

La maîtrise de la complexité des ventes et le besoin de sécurité juridique des vendeurs et des acheteurs peuvent être satisfaits de façon équivalente par plusieurs professions.

#### Conclusion

La mission n'identifie aucun motif autre qu'historique à la persistance du monopole des commissaires-priseurs judiciaires et des notaires.

Une simple validation de qualification, sur la base d'un diplôme ou d'une formation continue qualifiante, pourrait être envisagée, en particulier à destination de toutes les professions du droit.

Il s'agirait d'aligner l'ensemble du dispositif sur celui en vigueur depuis 2001 pour les ventes volontaires : un professionnel pourrait être autorisé à effectuer un type de vente donné (volontaire ou judiciaire) dès lors qu'il réunit des conditions d'honorabilité et de qualification, issues de sa formation initiale ou continue.

La qualification obligatoire légitime concerne les aspects juridiques, points communs de l'ensemble de ces activités. Ceci n'empêche pas les professionnels concernés de se former aux autres compétences nécessaires et d'en informer les clients, en dehors de toute obligation.

<sup>18</sup> Commissaires-priseurs judiciaires, opérateurs de ventes volontaires, notaires, huissiers de justice, courtiers de marchandises assermentés, avocats, receveur des douanes, commissaire des domaines, agent des crédits municipaux.

<sup>19</sup> Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.

#### 4.8. Le monopole des ambulanciers et des taxis sur le transport sanitaire assis professionnalisé

Aux termes de la réglementation actuellement en vigueur<sup>20</sup>, un patient peut être transporté de plusieurs façons, selon son état de santé :

- ◆ dans une ambulance conduite par un ambulancier si le patient doit obligatoirement être transporté en position allongée ou demi-assise ou sous la surveillance d'une personne qualifiée ; les ambulanciers disposent donc d'un monopole sur le transport sanitaire par ambulance ;
- ◆ en véhicule sanitaire léger<sup>21</sup> (exploité par des sociétés d'ambulances) ou en taxi si le patient a besoin d'une aide au déplacement technique ou humaine ; les ambulanciers et les taxis disposent donc d'un monopole sur cette forme de transport sanitaire appelée transport assis professionnalisé (TAP) ;
- ◆ dans les autres cas, le patient doit emprunter les transports en commun ou un véhicule particulier.

##### Conclusion

Si le transport allongé ou assis d'un patient en ambulance exige des compétences particulières qui justifient que cette activité soit réservée aux ambulanciers, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie que le transport assis professionnalisé soit réservé aux véhicules sanitaires légers et aux taxis.

Le transport de point à point de patients dont l'état de santé n'exige pas de soins particuliers pourrait être confié à d'autres acteurs, sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires.

#### 4.9. Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans restriction au développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur

Lorsqu'on la compare à Londres et New York, la région parisienne ne paraît pas sous-équipée si l'on considère uniquement les taxis (pouvant être hélés dans la rue par les clients). En revanche, si l'on y ajoute les véhicules de location avec chauffeur (ne pouvant travailler que sur réservation), on constate que Londres et New York sont entre deux et trois fois plus équipées que la région parisienne. On notera, dans le cas londonien, que cette métropole présente également un réseau dense de transports en commun.

**Tableau 11 : Nombre de taxis et de véhicule de location avec chauffeur à Paris, Londres et New York en 2011**

Ville	Nombre de taxis	Nombre de véhicules de location avec chauffeur	Nombre total de véhicules	Taxis pour 10000 habitants	Véhicules de services de transport pour 10 000 habitants
Londres	22 600	50 700	73 300	27,7	89,7
New York	13 000	40 000	53 000	15,8	64,3
Paris (y compris petite couronne)	16 623	1 200	17 823	24,9	26,7

*Source : Données publiques*

<sup>20</sup> Arrêté du 23 décembre 2006 fixant un référentiel pour les prescriptions des transports sanitaires.

<sup>21</sup> Un véhicule sanitaire léger est un véhicule conduit par un auxiliaire-ambulancier (non titulaire du diplôme d'État d'ambulancier) et qui ne comprend pas d'équipement médical particulier.

## Rapport

Sur la base de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, des clients aux besoins spécifiques peuvent choisir de s'adresser à des sociétés proposant des services de transport partiellement substituables. Ainsi, les véhicules de tourisme avec chauffeur (dont le nombre est estimé à 10 000 par les syndicats de chauffeurs de taxi) et les taxis-motos, qui se sont développés depuis 2000, ne font pas l'objet d'une administration du niveau de l'offre.

Le fort développement de ces services illustre le différentiel offre-demande qui résulte du niveau actuel d'autorisations de stationnement des taxis, en particulier dans les grandes métropoles françaises.

### Conclusion

La comparaison internationale précédente montre le potentiel économique atteignable en laissant ces services se développer sans restriction particulière dans le cadre actuel sans, en parallèle, remettre en cause les règles spécifiques aux taxis.

## 4.10. Le monopole géographique de postulation des avocats

La mission n'a pas identifié de motif d'intérêt général qui justifie aujourd'hui la territorialité de la compétence de postulation.

L'existence d'un monopole géographique de postulation peut présenter plusieurs inconvénients :

- ◆ une complexification de la relation qui unit l'avocat à son client, ce dernier étant défendu par un professionnel différent selon le ressort géographique du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ;
- ◆ un renchérissement des coûts des procédures, sans qu'un surcroît de qualité lié à la postulation soit nécessairement identifiable.

### Conclusion

Dans ces conditions, plusieurs options seraient envisageables :

- ◆ soit supprimer la compétence de postulation des avocats ;
- ◆ soit étendre la compétence de postulation au niveau national.

Les organisations professionnelles ont indiqué que cette mesure pourrait avoir pour inconvénient de réduire l'activité et donc les revenus des avocats pour qui ces activités de postulation représentent une part substantielle du chiffre d'affaires.



## 5. Certains tarifs réglementés posent question dans leur gouvernance et leur fonctionnement

### 5.1. La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux

L'intérêt général veut qu'un tarif réglementé soit conçu pour rémunérer les coûts assumés par le professionnel augmentés d'une marge raisonnable, fondée sur la qualification ou la prise de risque des professionnels.

#### 5.1.1. La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à être formalisée par une capacité d'intervention systématique de l'Autorité de la concurrence

L'organisation actuelle des pouvoirs publics prévoit que ces tarifs relèvent en général de la compétence conjointe des ministres en charge du secteur concerné et de l'économie, reflet d'une tutelle économique dispersée. Or, la méthode d'élaboration de ces tarifs ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés. De plus, certains tarifs réglementés sont élaborés hors de cette procédure soit parce que la loi le prévoit (notaires) soit parce qu'il existe une procédure tierce qui poursuit d'autres objectifs (secteur médical).

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision tarifaire qui est prise.

**Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs.** Dans la majorité des professions examinées la révision du tarif réglementé s'est traduite par une augmentation nominale du prix. Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés par certaines professions (du fait, par exemple, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mise au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).

#### Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre, par la loi, l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires.** L'Autorité devrait disposer de la capacité de corriger les règles tarifaires quand elles ne sont manifestement pas orientées vers les coûts. Un dispositif juridique efficace, qui n'exigerait pas de moyens supplémentaires disproportionnés, consisterait à donner à l'Autorité de la concurrence ;

- ◆ un pouvoir suspensif d'évocation dans une période de deux mois après toute décision administrative de nature tarifaire ;
- ◆ la capacité de fixer un tarif mieux orienté vers les coûts.

Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

L'Autorité de la concurrence a déjà été saisie pour avis dans ce type de situations (cf. encadré 1).

## Rapport

### Encadré 1 : Exemple d'intervention de l'Autorité de la concurrence sur un élément du tarif des huissiers<sup>22</sup>

Le 18 janvier 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret « *relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelles par un huissier de justice* », sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce.

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence s'est notamment prononcée sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé de ce nouvel acte, en examinant la nature de la mission d'assistance de l'huissier de justice, les motifs précis de recours aux huissiers, l'estimation du temps passé par dossier, le choix d'un taux horaire.

L'Autorité a notamment travaillé sur les éléments apportés par la Chancellerie et la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ). Elle a souligné que les estimations de temps passé par dossier de la CNHJ étaient surévaluées et recommandé une minoration du tarif réglementé par rapport au projet sur lequel elle était saisie.

Appliquée aux révisions tarifaires des professions juridiques réglementées (notaires, huissiers, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et greffiers de tribunaux de commerce), une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et ses facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

Une telle gouvernance pourrait aussi améliorer les méthodes appliquées pour les tarifs remboursables ou opposables de plusieurs professions de santé (médecins généralistes et spécialistes, infirmiers, kinésithérapeutes, pédicures-podologues). Dans ces professions, le coût de revient de chaque acte ou de chaque prescription est réputé examiné avec un objectif de maîtrise des dépenses de santé et discuté au sein de la gouvernance de l'assurance maladie.

#### 5.1.2. Une révision au moins quinquennale des tarifs réglementés et de la nature des actes soumis à tarifs réglementés contribuerait à une meilleure maîtrise des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène (cf. encadré 2).

---

<sup>22</sup> Avis n° 10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice.

### Encadré 2 : Dernières révisions tarifaires des professions du droit

**Notaires** : le barème défini en 1978 a été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne) ;

**Huissiers de justice** : le barème défini en 1996 a été modifié à 17 reprises mais avec une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne) ;

**Administrateurs et mandataires judiciaires** : les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006 (soit une fois tous les neuf ans en moyenne) ;

**Commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)** : le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en ventilant différemment les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total).

#### Conclusion

Une révision quinquennale des tarifs éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

## 5.2. Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés

### 5.2.1. Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières

Le service de négociation immobilière par les notaires représente entre 1 % et 15 % du chiffre d'affaires des offices<sup>23</sup>.

Il fait l'objet d'un tarif réglementé dont le taux national s'établit à 5 % jusqu'à 45 735 € euros et 2,5 % au-delà.

#### Conclusion

Cette activité d'intermédiation, exercée hors monopole et en concurrence notamment avec les agents immobiliers, devrait être facturée selon des honoraires libres, c'est-à-dire dépendants de la performance économique de chaque étude.

L'argument tiré de l'existence de risques de pratiques de prix anticoncurrentielles du fait de l'existence d'un monopole sur la rédaction des actes n'a pas été retenu par la mission, d'une part eu égard à la qualité des intéressés, d'autre part compte tenu de la capacité de l'Autorité de la concurrence à réprimer les pratiques de cette nature si elles étaient constatées.

### 5.2.2. Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance

Ce tarif combine droits fixes et proportionnels. Il a été transitoirement modifié en 1975 et est toujours applicable en l'état.

#### Conclusion

La mission n'a pu déterminer de justification à ce tarif, pour une prestation de la profession d'avocat qui bénéficie par ailleurs d'une totale liberté tarifaire.

---

<sup>23</sup> Source : note d'information n°2009-81 de la DGCCRF, établissant le compte-rendu de l'enquête TN 226 AP conduite relative au contrôle de l'activité des notaires en matière d'entremise immobilière, 9 juin 2009.

### 5.3. La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction

#### 5.3.1. Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)

Certains actes donnent lieu à un tarif proportionnel à la valeur mentionnée dans l'acte, sans lien direct avec la complexité du dossier ou avec le temps effectivement passé. Cette construction tarifaire serait motivée par l'objectif de compenser, par les recettes sur les transactions importantes, deux sources de manque à gagner : les petites transactions dont le coût n'est pas couvert par le tarif et le conseil du notaire de proximité qui est supposé gratuit.

La mission ne considère pas qu'il y ait lieu de remettre en cause le principe de compensation lui-même, dans la mesure où il est assumé, quantifié et contrôlé par le régulateur.

Toutefois, la proportionnalité des émoluments proportionnels à des valeurs dont l'évolution n'est pas corrélée avec l'évolution des coûts (à travers une indexation sur l'inflation, par exemple) signifie que le respect du principe d'adéquation du tarif avec les coûts n'est pas assuré dans le temps.

Dans le cas des actes notariés indexés sur l'immobilier, cette situation s'est traduite par une nette augmentation du coût d'intervention du notaire supporté par les parties à la transaction, comme le montrent par exemple le tableau et le graphique ci-après.

**Tableau 12 : Évolution entre 2000 et 2012 du prix de l'immobilier et des émoluments proportionnels dus au notaire pour l'acte de vente, dans différentes villes de France**

Ville	Type de bien	Prix médian du bien (en euros courants)			Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		
		2000	2012	Évolution 2000-2012	2000	2012	Évolution 2000- 2012
Rennes	Appartement de 60 m <sup>2</sup>	68 836	141 855	+106 %	859	1 582	+73 %
	Maison de 100 m <sup>2</sup>	133 333	260 000	+95 %	1 391	2 556	+77 %
Lille	Appartement de 60 m <sup>2</sup>	65 671	182 942	+179 %	833	1 921	+116 %
	Maison de 100 m <sup>2</sup>	97 674	210 000	+115 %	1 097	2 144	+87 %
Bourges	Appartement de 60 m <sup>2</sup>	46 975	85 545	+82 %	678	1 117	+54 %
	Maison de 100 m <sup>2</sup>	87 209	150 000	+72 %	1 010	1 649	+55 %
Clermont- Ferrand	Appartement de 60 m <sup>2</sup>	52 207	98 128	+88 %	722	1 221	+59 %
	Maison de 100 m <sup>2</sup>	90 686	185 000	+104 %	1 039	1 938	+77 %
Paris	Appartement de 60 m <sup>2</sup>	172 603	504 000	+192 %	1 715	4 569	+159 %

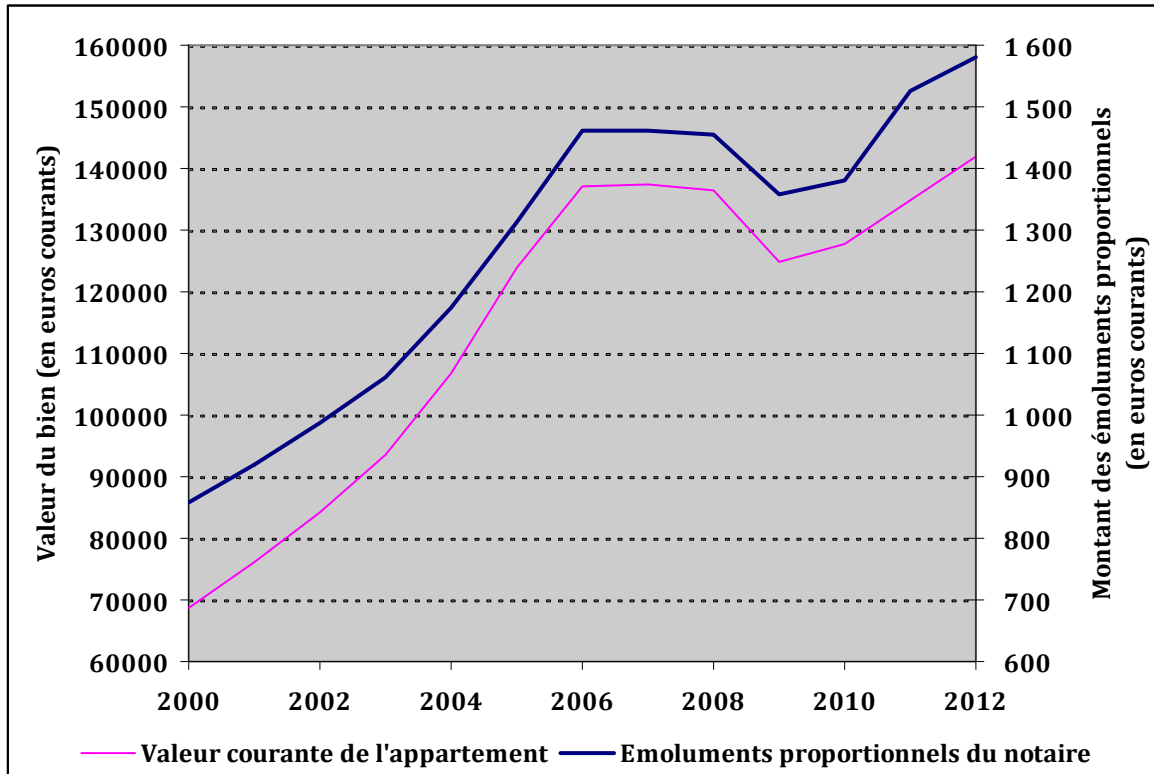
*Source* : Conseil supérieur du notariat pour l'évolution du prix des biens (à partir des prix au m<sup>2</sup> médians constatés dans les actes de vente), calculs de la mission pour les émoluments proportionnels. Les exemples ont été conçus en retenant une taille de 60m<sup>2</sup> pour un appartement et de 100m<sup>2</sup> pour une maison.

*Note de lecture* : En 2000, un appartement de 60m<sup>2</sup> à Rennes était vendu à 68 836 €. L'acte de vente réalisé par le notaire était associé à des émoluments proportionnels de 859 €. En 2012, le même appartement est vendu à 141 855 € et donne lieu pour l'acte de vente à 1 582 € de rémunération du notaire.

Aux émoluments proportionnels s'ajoutent dans les deux cas des frais forfaitaires, des débours et des taxes (cf. encadré n°3).

## Rapport

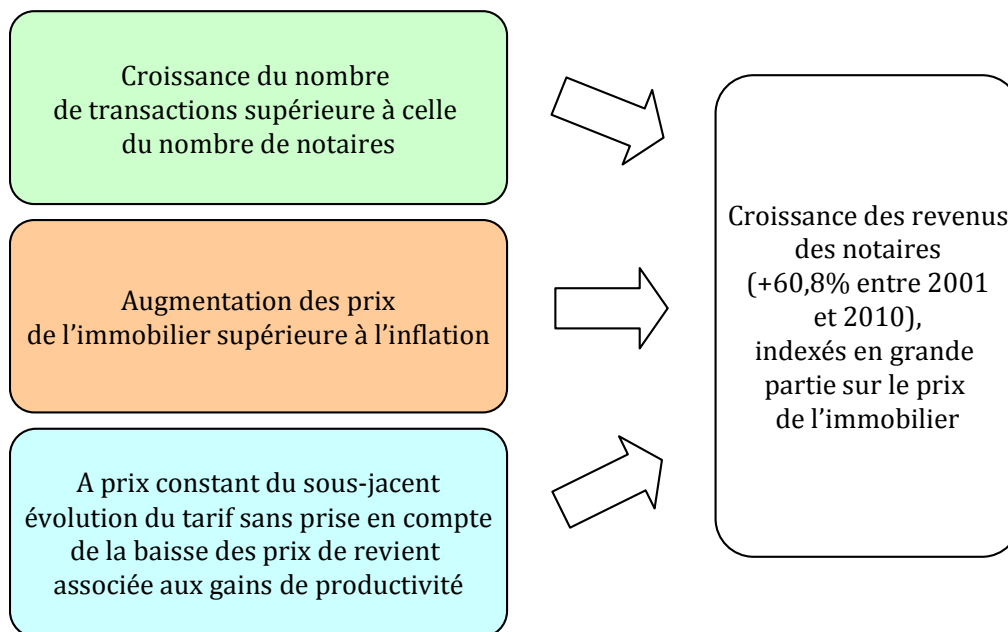
Graphique 9 : Évolution depuis 2000 du prix d'un appartement de 60 m<sup>2</sup> à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)



Source : INSEE-Notaires, mission IGF.

La mission relève trois facteurs combinés d'augmentation des revenus des notaires : l'absence de prise en compte de l'inflation globale des prix immobiliers (sous-jacents importants des actes tarifés de façon proportionnelle), l'augmentation du nombre des transactions supérieure à l'accroissement du nombre de notaires, et les gains de productivité réalisés par les études.

**Graphique 10 : Facteurs d'augmentation des revenus individuels des notaires**



Source : Mission IGF

Ainsi, les émoluments forfaitaires (ex. contrat de mariage sans apport) et les émoluments proportionnels (ex. acte de mutation de propriété immobilière) ont été systématiquement revalorisés pour suivre l'inflation depuis les années 1980, alors que : i) l'informatisation générait dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des assiettes servant de base au calcul des tarifs proportionnels (immobilier principalement) augmentaient parallèlement de plus de 100 % en euros constants, ce qui a au surplus réduit la dégressivité du tarif<sup>24</sup>.

**Encadré 3 : Coûts et honoraires des notaires liés à une transaction immobilière française et comparaison avec d'autres pays européens**

**Décomposition du prix et du coût de revient d'un acte de vente immobilière en France**

Le conseil supérieur du notariat (CSN) a remis à la mission les éléments suivants, qui résultent d'une enquête auprès des offices des membres de la commission économique du CSN.

Les émoluments du notaire s'élèvent pour la vente d'un appartement ancien de 200 000 € à **2 484 € hors taxes** (soit 1,24 % du prix de vente), répartis en :

- ◆ émoluments proportionnels : 2133 € HT
- ◆ émoluments fixes (forfait de formalités, 90 unités de valeur) : 351 € HT

Les droits dus au Trésor Public s'élèvent à 10180 €, les débours à 528 € HT (intervenants extérieurs et pièces administratives), la contribution de sécurité immobilière à 200 € et la TVA à 590 €, soit au total 13 982 € de frais de transaction (6,99 % du prix de vente), dont la part revenant au notaire ne représente qu'une fraction (18 %)

Le **coût de revient du même acte pour l'étude du notaire s'élève à 1 545 €** pour un peu moins de 15 heures de travail. Le coût horaire estimé pour chaque intervenant intègre les frais de structure. Il résulte d'une estimation établie par le CSN pour un office de taille moyenne comptant deux associés et 11 salariés.

<sup>24</sup> Autour de la valeur moyenne de transaction, la **dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981**. En 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € en euros constants en 2011, et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 %. En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 %.

## Rapport

La moitié du prix de revient (750 €) est imputable d'après les données du CSN à la rémunération du notaire au prorata du temps consacré à l'acte.

Le bénéfice réalisé par l'étude sur l'acte est de 939 € (2 484 € - 1 545 €), soit une marge pour l'étude de 38 %, au-delà du montant de la rémunération du notaire sur les 750 € de coûts qui lui sont affectés d'après les chiffres du CSN.

Intervenants	Durée	Coût horaire	Charges
Comptable	1,08	62	67€
Notaire assistant	3,58	83	297€
Clerc	6,17	62	383€
Formaliste	0,83	58	48€
Notaire	3,00	250	750€
Total des charges	14,66	515	1 545 €
<b>Bénéfice net de l'étude</b>			<b>939 €</b>

Source : Conseil supérieur du notariat.

En retenant les coûts imputables uniquement aux salariés du notaire (795 €), et en conservant les durées de travail communiquées par la profession pour la vente du bien de 200 000 €, la mission a calculé que **l'équilibre financier est établi pour un acte de transaction immobilière d'une valeur d'environ 50 000 €, alors que le montant moyen d'une transaction immobilière est de 235 500 € en 2011.**

Ces éléments se traduisent par une appréciation des revenus des études notariales, et de leur valeur, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 13 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	203 416	2 321	-	-
2002	212 322	3 010	-	-
2003	230 621	3 482	-	-
2004	263 533	3 592	-	-
2005	292 506	3 714	574 806	816
2006	312 982	3 404	637 694	902
2007	317 518	2 767	683 052	989
2008	275 789	2 041	653 742	851
2009	225 661	1 289	621 620	878
2010	327 036	402	645 079	1 036
2011	-	-	652 831	875
Évolution 2005-2010	11,8 %	-	12,2 %	-
Évolution 2001-2010	60,8 %	-	-	-

Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.

Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.

La profession de notaire est caractérisée par des niveaux de marge très homogènes : de 30 % à 40 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 35,2 % et une médiane de 34,9 %.

La rémunération annuelle moyenne nette d'un notaire titulaire exerçant sous forme individuelle s'établissait en 2010 à 190 812 € d'après les revenus déclarés fiscalement par la profession.

## Rapport

### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 25 %, autour d'une moyenne à 19 % environ. La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établirait autour de 7 000 € nets par mois.

### **5.3.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires**

Ils sont, dans les phases judiciaires des procédures, applicables aux missions d'assistance, de surveillance, d'administration et en cas de plan de cession selon le chiffre d'affaires réalisés durant la période d'intervention.

Les taux des tranches de droits perçus par les administrateurs judiciaires pour la mission d'administration ont, à la suite des réévaluations intervenues en 2004 et en 2006, augmenté de 50 % à 500 % selon le chiffre d'affaires réalisé.

**Tableau 14 : Évolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)**

Chiffre d'affaires réalisé sur la période	Avant le 10 juin 2004	Du 10 juin 2004 au 23 décembre 2006	Depuis le 23 décembre 2006	Évolution 2004-2007
de 0 à 150 000 €	2,00 %	2,00 %	3,00 %	+50 %
de 150 001 à 450 000 €	1,00 %	1,00 %	1,50 %	+50 %
de 450 001 à 750 000 €	0,50 %	0,65 %	1,50 %	+200 %
de 750 001 à 1 500 000 €	0,50 %	0,65 %	0,90 %	+80 %
de 1 500 001 à 3 000 000 €	0,20 %	0,50 %	0,90 %	+350 %
de 3 000 000 à 4 500 000 €	0,20 %	0,50 %	0,60 %	+200 %
de 4 500 001 à 7 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,60 %	+500 %
de 7 000 001 à 20 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,30 %	+200 %

*Source : Mission IGF.*

Ces émoluments ne rendent pas compte du coût réel des diligences mises en œuvre : le niveau de résultat dégagé par les études de mandataires judiciaires indique que le niveau du tarif est éloigné de la logique coût + marge, pour le niveau de qualification et de risque des intéressés.

Les professions de mandataire et d'administrateur judiciaires sont caractérisées par des niveaux de marge élevés qui s'établissent en moyenne à 32,1 % pour les mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

La rémunération moyenne nette d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire titulaire d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 348 178 € en 2010 pour un administrateur judiciaire et 340 695 € pour un mandataire judiciaire (soit respectivement 14,14 et 13,83 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France). Ces valeurs constituent plutôt des minorants des revenus des associés de sociétés.

### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges moyennes d'environ 15 %. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 120 000 € par an, soit 10 000 € nets par mois.



## Rapport

Pour les administrateurs judiciaires comme pour les mandataires judiciaires, une normalisation des tarifs réglementés ne signifierait pas nécessairement une baisse des revenus, ces professions apportant de plus en plus leurs concours aux procédures non juridictionnelles (ex. conciliations), où le tarif est libre et la prestation intellectuelle, indexée sur l'expertise spécifique et reconnue du professionnel, généralement très rémunératrice.

### 5.3.3. Les tarifs forfaitaires des huissiers

Le tarif des huissiers, défini en 1996, a été revalorisé une seule fois, en 2007.

Avant cette hausse réglementaire, les revenus des huissiers croissaient plus rapidement que l'inflation (+10,5 % entre 2001 et 2006 en euros courants, contre une inflation de 9,2 % sur la même période). La revalorisation du taux de base des huissiers en 2007 a permis une forte croissance des revenus (+30,2 % entre 2006 et 2010 contre une inflation de 6,4 %) et du prix des études.

Au total, ces tarifs ont augmenté de 9 % au-delà de l'inflation entre 1996 et 2012, sans que la mission n'identifie de justification économique à une telle augmentation.

**Tableau 15 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ), rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	112 794	919	-	-
2002	112 768	1 200	-	-
2003	115 515	1 402	-	-
2004	121 809	1 385	-	-
2005	122 401	1 472	340 040	326
2006	124 670	1 323	360 328	332
2007	139 496	1 105	350 548	302
2008	158 392	814	354 058	300
2009	159 978	472	363 833	217
2010	162 373	109	439 707	384
2011	-	-	386 556	303
Évolution 2005-2010	32,7 %	-	29,3 %	-
Évolution 2001-2010	44,0 %	-	-	-

Source : *ibid.*

La profession d'huissier est caractérisée par des niveaux de marge de 32 % à 47 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 41 %.

Les données nationales et une enquête menée par la DGCCRF<sup>25</sup> indiquent qu'une étude d'huissiers de justice organisée efficacement peut générer une rentabilité de 60 % sur un chiffre d'affaires important.

La rémunération moyenne nette d'un huissier titulaire ou associé s'établissait en 2010 à 162 373 € d'après les données de cession du ministère de la justice.

#### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 44 %, autour d'une moyenne à 24 % environ.

<sup>25</sup> Enquête réalisée au dernier trimestre 2012 sur un échantillon de douze études illustrant des localisations et des structururations variées. Le rapport met en évidence les variations importantes de rentabilité en fonction de l'organisation et du lieu d'implantation de l'office.

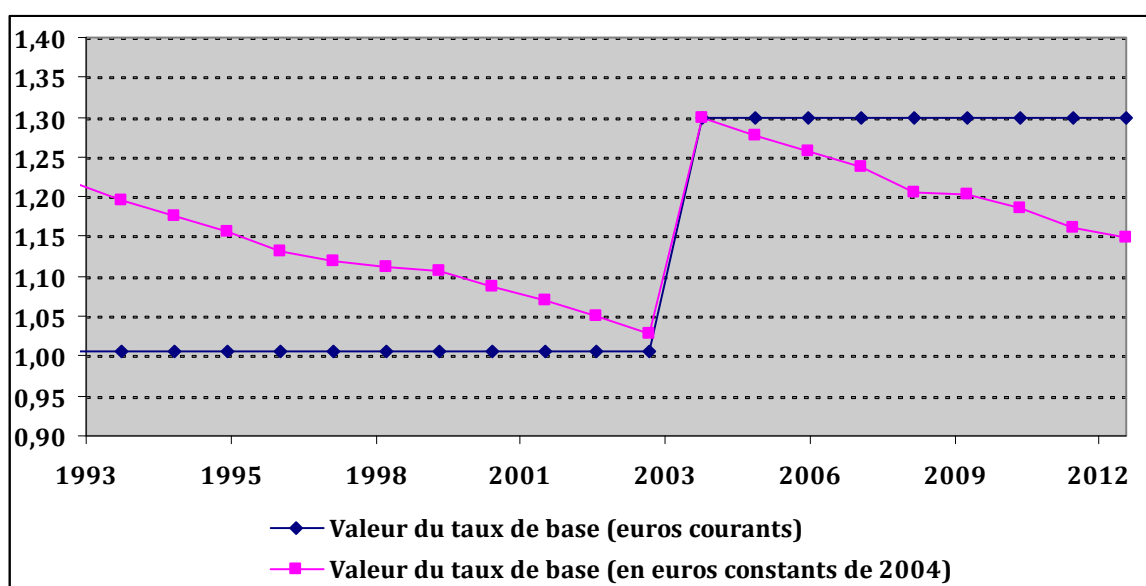
## Rapport

La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établit autour de 8 300 € nets par mois. Une baisse des tarifs de 20 % ramènerait cette rémunération à 4 300 € nets par mois.

### 5.3.4. Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres

Le taux de base, qui constitue l'unité de valeur des actes des greffiers des tribunaux de commerce, a cru de 7,5 % en euros constants entre 2000 et 2012. Cette évolution est notamment le fruit d'une revalorisation des tarifs intervenue en 2004 (+29 %). Elle est intervenue malgré les gains de productivité réalisés grâce à l'informatique,

**Graphique 11 : Évolution des valeurs courante et constante (après correction de l'inflation) du taux de base des greffiers des tribunaux de commerce**



*Source : Journal Officiel.*

La profession de greffier de tribunal de commerce est caractérisée par des niveaux de marge de 30 % à 47 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 40,8 % et une médiane de 43,1 %.

La rémunération annuelle moyenne nette d'un greffier de tribunal de commerce d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 326 630 € selon les calculs de la mission (le niveau moyen de revenus des associés de sociétés examiné dans un échantillon de dossiers individuels est supérieur à celui des greffiers exerçant seuls).

#### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 30 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 7 % et 31 %, autour d'une moyenne à 23 % environ.

La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établissant à 27 300 € par mois, une baisse des tarifs de 30 % ramènerait cette rémunération à 7 300 € par mois.

## 5.4. Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs

### 5.4.1. La profession de chirurgien-dentiste fonctionnerait de façon économiquement plus efficace si la réglementation fixait les tarifs du conseil et de la pose de prothèse dentaire

Les travaux de la mission ont mis en évidence deux avantages que présenterait une modification de la réglementation sur les tarifs des actes des chirurgiens-dentistes.

Premièrement, il existe une péréquation peu transparente entre soins conservateurs et chirurgicaux et soins prothétiques : l'absence de réévaluation des tarifs des soins conservateurs et chirurgicaux, associée à la hausse du coût des équipements techniques, a eu pour conséquence que ces soins sont devenus peu rentables voire déficitaires pour les chirurgiens-dentistes, ce qui les a amenés à rechercher une compensation par une augmentation des honoraires perçus sur les soins prothétiques.

Deuxièmement, la structure des coûts des soins prothétiques souffre elle-même d'un manque de transparence.

En effet, les honoraires rémunérant les soins prothétiques couvrent en réalité des coûts de différentes natures :

- ◆ un premier acte de conseil du chirurgien-dentiste relatif au choix de la prothèse dentaire la plus adaptée ;
- ◆ l'achat de la prothèse dentaire au prothésiste dentaire qui la fabrique sur prescription du chirurgien-dentiste ;
- ◆ l'ajustement et la pose de la prothèse dans la bouche du patient par le chirurgien-dentiste.

Aux termes de la réglementation actuelle, les chirurgiens-dentistes ont le monopole de la vente au public de prothèses dentaires, ce qui signifie qu'ils jouent nécessairement un rôle d'intermédiaire, achetant la prothèse au prothésiste dentaire et la revendant au patient.

Le conseil, l'ajustement et la pose font appel à l'expertise spécifique des chirurgiens-dentistes.

En revanche, dans la mesure où les chirurgiens-dentistes sont des professionnels de santé et non des commerçants, il y aurait une logique à ne pas leur faire jouer le rôle d'intermédiaire qu'ils jouent actuellement dans la vente aux patients des prothèses dentaires produites par les prothésistes dentaires.

#### Conclusion

Une première option de réforme envisageable consisterait à introduire plus de transparence et à séparer actes du chirurgien-dentiste et acquisition de la prothèse dentaire. Pour ce faire, il serait possible de réglementer le tarif de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, et le tarif de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste. Les soins prothétiques se dérouleraient alors de la façon suivante : le chirurgien-dentiste choisirait la prothèse dentaire qui convient le mieux aux besoins de son patient, puis le patient réglerait **directement** au prothésiste dentaire l'achat de la prothèse, que le chirurgien-dentiste adapterait et poserait ensuite.

Une autre option de réforme consisterait à obliger la communication au patient du prix d'achat de la prothèse non ajustée, sous peine de non prise en charge par l'assurance-maladie et les mutuelles des prothèses et soins prothétiques.

### 5.4.2. Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs

Les interventions **d'urgence** des plombiers et serruriers interviennent, par nature, dans un contexte de contrainte forte pour le client et d'asymétrie d'information élevée sur la qualité de la prestation requise et obtenue.

Les enquêtes de la DGCCRF ont mis en évidence les abus commis par certains professionnels, qui portent atteinte à l'image de la profession toute entière.

Dans d'autres cas, les échanges de la mission avec certains professionnels de la serrurerie par exemple ont fait ressortir que le modèle économique des interventions d'urgence pouvait mettre le professionnel dans une position inconfortable où les clients seraient facilement enclins à présumer, peut-être à tort, un risque de surfacturation.

#### Conclusion

Dans le cadre des interventions en urgence, la mission suggère d'identifier les principales activités réalisées dans ce cadre par les plombiers et les serruriers, et dans une plus large mesure l'ensemble des artisans du bâtiment pouvant intervenir dans ce cadre.

Cela permettrait d'identifier le prix pratiqué par les professionnels pour un nombre restreint d'interventions homogènes. Le prix de ce « panier » d'intervention en urgence type pourrait ainsi faire l'objet d'une publication obligatoire sur les différents supports commerciaux mis à la disposition du public (prospectus, sites internet, ...).

De plus, la mission recommande que l'information sur le coût pour le client soit améliorée et a identifié plusieurs méthodes pour cela :

- ◆ affichage du prix moyen et médian de l'ensemble des interventions du mois passé et du panier type d'intervention en urgence sur les sites internet des professionnels ;
- ◆ création par l'État d'un site internet ayant une adresse du type [www.prix-artisans.gouv.fr](http://www.prix-artisans.gouv.fr) pour regrouper l'ensemble de ces informations, ce qui suppose que les artisans du bâtiment renseignent obligatoirement ces éléments.

### 5.4.3. Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents

Les vétérinaires ont un monopole sur la prescription des médicaments vétérinaires et partagent avec les pharmaciens d'officine et les groupements agréés d'éleveurs le monopole de la délivrance de ces médicaments, dont les prix de vente au public sont libres. Toutefois, dans le cas des animaux de compagnie, les vétérinaires distribuent la quasi-totalité des médicaments vétérinaires, et disposent donc d'un monopole de fait sur la distribution au détail de ces produits, dont les prix ne sont pas réglementés. La vente de ces médicaments est souvent liée à une prestation intellectuelle (une consultation par exemple) et les professionnels indiquent que la concurrence est réelle sur le prix de l'ensemble de cette prestation.

Des relevés de prix menés dans 24 cabinets vétérinaires par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sur un échantillon de médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie en décembre 2012 ont mis en évidence une marge élevée et homogène, proche de 40 % (tableau 16). Les échanges de la mission avec le ministère de l'agriculture ont fait ressortir qu'il serait possible que cette marge élevée aille de pair avec des pratiques tarifaires peu transparentes, par exemple des actes vétérinaires sous-tarifés et compensés par des prix excessifs sur les médicaments vétérinaires. De plus, l'homogénéité des marges entre acteurs sensés être en concurrence est un indice de mauvais fonctionnement du marché, voire parfois d'entente anticoncurrentielle.

## Rapport

**Tableau 16 : Prix d'achat, prix de vente et marge moyenne du vétérinaire pour des médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie**

Nom commercial du médicament	Type de médicament	Conditionnement	Prix d'achat HT moyen, avant remises commerciales	Prix de vente TTC moyen	Marge moyenne du vétérinaire sur le prix TTC
Frontline	Antiparasitaire externe pour usage cutané	Pour six pipettes	18,15 €	41,40 €	39,8 %
Milbemax	Antiparasitaire endectocide	Boîte de 50 comprimés	151,02 €	336,97 €	38,8 %
Pirodog	Vaccin piroplamose	Une dose	26,93 €	61,58 €	39,9 %
Caninsulin	insuline	Flacon de 10mL	12,03 €	27,23 €	39,4 %
Fortekor	Antihypertenseur	Dix plaquettes de quatorze comprimés	71,56 €	158,04 €	38,3 %
Candilat	vasodilatateur périphérique	Boîte de 72 comprimés	16,46 €	36,31 €	38,3 %
Eurican	Vaccin	Une dose	4,38 €	9,66 €	38,3 %
Vetmedin	stimulateur cardiaque	Boîte de 100 comprimés	16,24 €	35,98 €	38,5 %
Metacam	Anti-inflammatoire non stéroïdien	Dose orale de 15ml pour chat	8,81 €	19,37 €	38,1 %

*Source : Mission IGF d'après relevés de prix DGCCRF réalisés en décembre 2012. Les marges arrière n'étant pas prises en compte dans ce tableau, les taux de marge présentés dans la dernière colonne sont des minorants.*

### Conclusion

Une option de réforme envisageable consisterait à introduire plus de transparence dans les tarifs des vétérinaires et à séparer clairement actes du vétérinaire et vente de médicaments vétérinaires, par exemple en invitant les professionnels à publier en ligne le tarif de consultation et leurs prix de vente des médicaments vétérinaires destinés aux animaux domestiques.

### **5.4.4. La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts**

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ les tarifs des greffes des tribunaux de commerce financent pour partie les activités de secrétariat des tribunaux, assumées « gratuitement » pour le compte du ministère de la Justice ;
- ◆ les tarifs de recouvrement forcé des huissiers pour le compte des personnes privées financent pour partie les activités de suivi des audiences, de signification des décisions de justice et de recouvrement des créances publiques, dont le tarif est inférieur à ses coûts réels, d'après la profession et les administrations concernées ;
- ◆ les tarifs des commissaires-priseurs judiciaires financent pour partie les activités de liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant, opérations parfois lourdes et complexes.

Ces pratiques appellent les remarques suivantes :

- ◆ d'une part, l'administration ne procède pas aux diligences suffisantes pour connaître le niveau réel des coûts associés aux services concernés ;

## Rapport

- ◆ d'autre part, elle ne bénéficie par de l'avantage qu'apporte une mise en concurrence régulière de prestataires de services, notamment sur le prix et les améliorations de la qualité du service rendu ;
- ◆ de plus, la délivrance de services « gratuits » non explicités au bénéfice de l'administration affaiblit cette dernière dans les discussions entourant la révision des tarifs ;
- ◆ enfin, dans un contexte de contrainte sur le financement budgétaire du service public ceci peut contribuer, au moins en fait, à contourner les principes d'universalité budgétaire et de non affectation de l'impôt.

### Conclusion

La mission recommande une budgétisation de ces dépenses qui relèvent de la dépense publique ou, à défaut, une comptabilisation séparée dans des mécanismes de coûts analytiques transparents.

En tout état de cause, il conviendrait de privilégier, dans la définition des tarifs, une approche analytique et non globale, liée au coût réel efficient supporté par le professionnel.

### **5.4.5. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »**

Pouvoirs publics et professionnels ont fait le constat, non remis en cause par la mission, que, dans certains territoires, le nombre de clients des professions étudiées est inférieur au seuil de rentabilité ou de revenu acceptables par les professionnels.

Pour qu'un service de proximité soit proposé malgré cette demande insuffisante, certains tarifs réglementés sont spécifiquement aménagés, de façon à assurer un minimum d'attractivité pour des territoires où un tarif au prix de revient rendrait l'activité peu rentable.

Cet objectif est au cœur des considérations de la Chancellerie dans la définition des tarifs des notaires, des huissiers, des commissaires priseurs judiciaires.

### Conclusion

Il serait préférable d'explicitier le coût réel de cette politique d'aménagement du territoire et de la faire financer par l'impôt, local ou national, ou par une cotisation de péréquation explicite.

Quelques professions examinées utilisent déjà un tel mécanisme d'allocation des moyens : certaines communes peu peuplées font le choix de financer l'ouverture d'un cabinet médical ou infirmier de proximité.

Dans d'autres secteurs que ceux examinés par la mission, cette approche d'explicitation des coûts est systématique : les tarifs d'électricité sont décomposés en un tarif de distribution et un tarif de péréquation (la « *contribution au service public d'électricité* »), La Poste reçoit une subvention au titre de la distribution de courrier en zone rurale.

## **6. Le niveau de qualification exigé pour l'exercice de certaines activités apparaît disproportionné**

### **6.1. De nombreuses activités et professions réglementées sont dites « en tension », avec un volume d'offres d'emplois supérieur au nombre de demandes d'emplois identifiées dans le secteur**

D'après les données de Pôle emploi, c'est notamment le cas des professions artisanales, desquelles se détournent nombre de demandeurs d'emploi ne disposant pas du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) qui est souvent présenté, dans les annonces, comme nécessaire pour exercer ces professions.

Même pour des salariés débutants, les rémunérations proposées par les employeurs ne sont pas faibles au point d'expliquer ce constat.

La mission a, en revanche, relevé l'existence d'une disproportion dans les qualifications exigées, notamment pour l'exercice de tâches élémentaires au sein de certaines professions.

### **6.2. Certaines professions du bâtiment n'exigent pas, pour les travaux simples, un niveau de qualification élevé**

Dans ces professions, la pratique de l'activité doit s'exercer sous le contrôle effectif et permanent d'une personne justifiant d'une qualification professionnelle ouvrant droit à l'activité. Cette obligation est récente puisqu'imposée par la loi « Raffarin » du 5 juillet 1996.

Ce texte conduit à exiger du professionnel un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou trois années d'expérience professionnelle auprès d'un artisan du secteur.

Ceci constitue une barrière à l'entrée, notamment pour un professionnel qui souhaiterait réaliser exclusivement des travaux simples (petites réparations, installations de base). La mission note d'ailleurs que certains clients réalisent eux-mêmes certains des services concernés.

Par ailleurs, les associations spécialisées dans l'insertion des publics en difficulté, et notamment des jeunes, mettent en évidence le frein symbolique que représente l'exigence du CAP pour accéder à certaines professions. La mention dans les annonces d'emploi « CAP exigé » découragerait de potentiels candidats à l'embauche.

La mission a relevé que les règles de libre circulation communautaire de travailleurs autorisent la libre prestation d'entreprises disposant de travailleurs ayant le niveau de qualification minimum exigé dans le pays d'origine. Un professionnel étranger du bâtiment peut, dès lors, travailler en France – pour une période n'excédant pas deux mois –, même s'il ne dispose ni d'un diplôme équivalent à un CAP ni d'une expérience qualifiante au sens du droit français.

#### Conclusion

Une option de nature à développer l'activité et stimuler la concurrence, consisterait à favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan.

Une autre possibilité, non exclusive, serait de créer un statut de « *professionnel de proximité* », sans diplôme spécifique, pour les professionnels à même d'accomplir à moindre coût des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment.

## Rapport

Les consommateurs connaîtraient clairement la différence entre un « *artisan* », doté d'un CAP et de l'expérience correspondante, et un « *professionnel de proximité* », dépourvu de CAP ou de l'expérience suffisante pour la réalisation de tâches complexes.

### 6.3. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers

La raréfaction des médecins généralistes dans certaines régions (en particulier en milieu rural) ainsi que le développement d'une demande de prise en charge de la douleur et des soins palliatifs à domicile posent la question des modalités selon lesquelles un accès aux soins de qualité peut être maintenu dans des conditions économiques et financières soutenables sur l'ensemble du territoire.

Il semble que, pour certains actes simples, le niveau de qualification requis pourrait être moins élevé que celui d'un médecin généraliste.

#### Conclusion

Une option de réforme pourrait donc consister à déléguer certains actes complémentaires aux infirmiers.

Une telle réforme présenterait l'avantage de réduire la charge de travail des praticiens. Trois types de mesures pourraient être étudiés :

- ◆ un élargissement des dispositions de l'article L4311-1 du code de la santé publique qui autorisent dès aujourd'hui les infirmiers à pratiquer certains actes réservés aux médecins :
  - les infirmiers pourraient être autorisés à effectuer l'injection du vaccin antigrippal saisonnier à toute personne, et non uniquement aux personnes de plus de 65 ans ou atteintes d'une maladie chronique ;
  - les infirmiers pourraient également être autorisés à pratiquer d'autres types de vaccins ;
  - les infirmiers pourraient être autorisés à renouveler les prescriptions de médicaments contre la douleur ;
- ◆ un assouplissement des conditions d'application de l'article R4311-9 du code de la santé publique, qui autorise les infirmiers à accomplir certains actes médicaux comme des perfusions ou des injections de médicaments analgésiques, à condition qu'un médecin puisse intervenir à tout moment ; cette condition pourrait être aménagée de façon à ce que les infirmiers puissent pratiquer ces actes à domicile, et non seulement en milieu hospitalier.

### 6.4. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes

Actuellement, les ophtalmologistes prescrivent des lunettes correctrices.

Si la protection de la santé publique explique que le traitement des maladies de l'œil soit réservé au corps médical, la question est différente pour la mesure des défauts de la réfraction et la prescription de lunettes.

Deux possibilités existent déjà :

- ◆ la mesure des défauts de la réfraction peut être effectuée par d'autres professionnels soumis à des exigences de formation moins élevés (orthoptistes, et opticiens dans le cadre d'un renouvellement) ;



## Rapport

- ◆ un ophtalmologiste peut<sup>26</sup> déléguer à un opticien l'établissement du bilan des défauts de vision d'un patient et le droit de prescription de lunettes correctrices.

Les professionnels opticiens ont fait part à la mission de difficultés rencontrées dans ce secteur :

- ◆ le recours à un ophtalmologiste pour obtenir une prescription de lunettes correctrices se traduit par des délais d'attente importants en raison du nombre réduit d'ophtalmologistes ;
- ◆ la répartition par âge des 5 309 ophtalmologistes<sup>27</sup> actuellement en exercice conduit à penser, dans une hypothèse optimiste, que seuls 2 715 des ophtalmologistes actuellement en activité le seront encore en 2022. Les étudiants en médecine devant devenir ophtalmologistes entre 2012 et 2022 sont au plus 1378 praticiens. Si 4 093 ophtalmologistes sont en activité en 2022, la population d'ophtalmologistes aura baissé d'environ 23 %.

### Conclusion

La mission n'identifie aucun obstacle à une évolution du cadre législatif et réglementaire qui rendrait plus aisée la prescription de lunettes correctrices par les opticiens. Il conviendrait alors de vérifier *ex post* le respect de la déontologie professionnelle de ces derniers.

---

<sup>26</sup> article L4011-1 et suivants du code de la santé publique.

<sup>27</sup> Données démographiques du conseil national de l'ordre des médecins, au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## 7. Les restrictions à l'accès au capital sont le fruit d'une sédimentation de règles domestiques souvent anciennes, modifiées par la jurisprudence communautaire

Pour certaines des professions examinées par la mission, les règles de détention du capital des structures d'exercice par des non-professionnels prévoient des restrictions pour remplir des objectifs, liés à l'indépendance, qui créent une contrainte économique alors qu'ils peuvent être atteints par d'autres moyens.

### 7.1. Cette situation est une singularité des professions libérales par rapport aux autres professions réglementées, dont l'accès au capital est libre

Les textes existants prévoient qu'une personne physique ou morale extérieure à une profession libérale n'est jamais autorisée à détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral de cette profession. Pour ce qui est de la détention du solde du capital, la réglementation applicable varie d'une profession à l'autre, sans logique apparente entre familles d'activités et, au sein de chacune d'elles, entre professions comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 17 : État de la réglementation relative à la part du capital des sociétés d'exercice libéral pouvant être détenue par toute personne physique ou morale, par profession**

Profession	Part du capital des SEL ouverte à toute personne physique ou morale
Professions juridiques et judiciaires (avocats, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, mandataires judiciaires, administrateurs judiciaires)	Aucune ouverture du capital
Profession de santé, sauf pharmacies d'officine et chirurgiens-dentistes (médecins, sages-femmes, biologistes médicaux, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, infirmiers, orthoptistes, diététiciens)	25 %, et jusqu'à la moitié si la SEL prend la forme d'une société en commandite par actions
Pharmacies d'officine, chirurgiens-dentistes	Aucune ouverture du capital
Professions du chiffre (experts-comptables, commissaires aux comptes)	49 % pour les experts comptables, 25 % pour les commissaires aux comptes
Géomètres-experts, architectes	Jusqu'à la moitié
Vétérinaires	25 %

*Source : Mission. Ce tableau ne tient pas compte des interdictions ciblées de détention du capital qui visent à prévenir les conflits d'intérêt.*

Cette situation introduit une confusion entre trois notions distinctes :

- ◆ l'indépendance capitalistique, qui consiste à détenir le contrôle sur le capital ou les droits de vote ;
- ◆ l'indépendance d'exercice, qui n'exclut pas, dans le strict respect du secret professionnel, un exercice coordonné à plusieurs professionnels et un « partage d'information » sur l'organisation générale des activités, comme en attestent d'ores et déjà les sociétés libérales professionnelles ou interprofessionnelles ;
- ◆ l'indépendance professionnelle, qui est assurée par le respect de règles de déontologie, comme en atteste, par exemple, la situation des médecins salariés qui exercent sous le contrôle de leur autorité ordinale.

## 7.2. La réglementation actuelle peut favoriser, dans les professions libérales, l'entrée de capitaux non professionnels étrangers

Une société étrangère exerçant dans un pays membre de l'Union européenne des activités qui, en France, relèvent d'une profession réglementée, est assimilable en droit français à une personne morale exerçant à l'étranger la profession considérée.

A ce titre, cette société étrangère est autorisée par la réglementation française à détenir la majorité du capital d'une SEL constituée pour l'exercice de cette profession.

Dans les cas où la réglementation du pays dans lequel le siège de cette société est implanté autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote de cette société, alors ces investisseurs peuvent contourner la réglementation française et acquérir indirectement la majorité du capital d'une SEL ou d'une SPFPL.

La mission note donc que ce qui est atteignable par des investisseurs étrangers, qui peuvent être des non professionnels, est interdit aux investisseurs français non professionnels.

Depuis 2010, le secteur de la biologie médicale a vu de nombreux investisseurs européens prendre part au mouvement de concentration des laboratoires.

## 7.3. A l'exception des avocats, l'indépendance des professions examinées par la mission peut être assurée sans restriction concernant le capital des sociétés d'exercice

La suppression des restrictions capitalistiques pourrait permettre le développement de formes d'exercice professionnel alternatives à l'exercice libéral. Il s'agit là d'un mouvement qui semble séduire un nombre croissant de professionnels, notamment les jeunes générations qui considèrent lourd d'exercer sous forme libérale. L'exercice salarié d'une profession ne fait pas obstacle à l'accomplissement de ses obligations déontologiques par le professionnel.

D'ores et déjà certains textes reconnaissent d'ailleurs la possibilité de concilier l'indépendance professionnelle avec le lien de subordination que suppose un contrat de travail :

- ◆ pour les notaires salariés, l'article 1<sup>er</sup> ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat précise notamment que, « *nonobstant toute clause du contrat de travail, le notaire salarié peut refuser à son employeur de recevoir un acte ou d'accomplir une mission lorsque cet acte ou cette mission lui paraissent contraires à sa conscience ou susceptibles de porter atteinte à son indépendance* » ;
- ◆ pour les avocats salariés, l'article 7 de loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit que « *l'avocat peut exercer sa profession en qualité de salarié* » qui, « *dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail* ».

Toutefois, aller plus avant dans l'ouverture du capital des avocats pourrait, compte-tenu des spécificités de la profession et de la relation avec les clients, soulever des risques déontologiques.

### Conclusion

Pour l'ensemble des professions réglementées examinées, à l'exception de la profession d'avocat, les règles déontologiques pourraient être renforcées en parallèle d'un allègement des contraintes sur le capital.

#### 7.4. La mission a identifié des règles qui limitent la capacité entrepreneuriale des professionnels de santé

Ainsi, les textes limitent à quatre le nombre de sociétés d'exercice libéral dans lesquelles les professionnels de santé peuvent investir, même à titre minoritaire.

Selon les professionnels, ces restrictions au nombre de structures ouvertes à l'investissement d'un même professionnel sont inspirées par la vision historique de l'exercice libéral qui considérait qu'exercer une profession libérale signifiait réaliser exclusivement une prestation principalement intellectuelle, objet d'une qualification spécifique, rendue avec un niveau de qualité d'autant plus élevé que la structure d'exercice est peu nombreuse.

Pourtant, l'exercice libéral n'a jamais exclu :

- ◆ que le professionnel ait à assumer des responsabilités de gestion (recrutement des personnels, investissements, financement de ces investissements, nouvelles offres de services) ;
- ◆ qu'existe un intérêt objectif au travail collectif, au sein de structures associées, de professionnels qualifiés, accroissant la qualité du service grâce à la proximité de compétences complémentaires.

Dans ce contexte, restreindre le nombre de structures de sa profession dans lesquelles un professionnel peut investir a trois effets :

- ◆ priver le secteur de savoir-faire propres à la profession dans le développement des activités ;
- ◆ créer de plus grandes facilités d'investissement pour les non-professionnels (non limités dans leur nombre de participations) aux dépens des professionnels individuellement soumis au respect de règles déontologiques ;
- ◆ limiter l'enrichissement de la qualité du service rendu que procure la présence, au sein de structures liées, des compétences complémentaires.

La mission note d'ailleurs que, pour ce qui concerne justement ces professions de santé, la France a admis en 2010 devant la CJUE que de telles restrictions n'obéissaient pas à des préoccupations de « *protection de la santé publique* »<sup>28</sup>.

#### Conclusion

La mission n'identifie que des avantages à ce que les professionnels libéraux de santé puissent détenir un nombre non restreint de sociétés d'exercice libéral constituées pour l'exercice de leur profession.

---

<sup>28</sup> Cf. Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

## 8. Plusieurs dispositifs restreignant la liberté de formation ou d'installation des professionnels (fussent-ils qualifiés) posent une question d'efficacité économique

### 8.1. Les « *numerus clausus* » (contingentement de l'accès à la formation) sont parfois contournés au point que leur existence est contestable

Pour les professions aux études les plus longues (médecins généralistes et spécialistes), la durée des études, la planification sanitaire complexe qu'elle induit et le coût global de la formation supporté pour une part significative par les finances publiques peuvent expliquer l'existence d'un mécanisme de régulation pour la poursuite des études de médecin généraliste ou spécialiste<sup>29</sup>.

En revanche, pour l'accès aux formations de :

- ◆ pharmacien d'officine ;
- ◆ chirurgien dentiste ;
- ◆ infirmier ;
- ◆ masseur-kinésithérapeute ;
- ◆ vétérinaires.

La durée d'étude, qui ne dépasse généralement pas six ans, laisse aux étudiants une visibilité suffisante sur les perspectives de l'activité. Elle permet aussi que la planification sanitaire soit régulée par les niveaux de remboursement des frais médicaux.

Les « *numerus clausus* » et les capacités pédagogiques et logistiques d'accueil de nouveaux étudiants favorisent de plus en plus l'arrivée en France de professionnels, français ou non, formés et diplômés à l'étranger. Parmi les activités où l'accès à la formation est contraint, une explication tient au déficit de structures de formation. Cette situation se retrouve pour :

- ◆ les vétérinaires ;
- ◆ les masseurs-kinésithérapeute ;
- ◆ les chirurgiens-dentistes ;
- ◆ les infirmiers.

Faute de pouvoir se former en France, un nombre croissant d'étudiants français partent alors se former dans d'autres pays d'Europe, notamment en Belgique, en Espagne ou en Roumanie. Le diplôme obtenu dans un autre État européen par un Français ou un ressortissant d'un autre pays fait l'objet d'une reconnaissance quasi-automatique par les instances ordinales et les professionnels sont alors aptes à exercer sur le territoire.

**Tableau 18 : Part des professionnels ayant effectué leur formation à l'étranger dans les nouveaux inscrits au tableau de l'ordre**

Profession	Part des professionnels nouvellement inscrits à l'ordre ayant effectué leur formation à l'étranger en 2012
Chirurgien-dentiste	29 %
Masseur-kinésithérapeute	56 % (en 2011)
Vétérinaire	58 %

*Source : Mission IGF, d'après les échanges avec les représentants des professions citées.*

<sup>29</sup> Si tous les étudiants pouvaient librement accéder à ces filières les plus longues, se manifesterait un triple risque – apparu avant la mise en place du *numerus clausus* en 1971 – : i) de désorganisation des structures services médicaux d'accueil des étudiants, ii) de renoncement d'étudiants moins motivés avant l'achèvement d'un cursus jugé trop long et iii) de déséquilibres entre l'offre de médecine et les besoins sanitaires et sociaux.

### Conclusion

La mission constate que les « *numerus clausus* » précités, quelle que soit la forme effective selon laquelle ils sont mis en place, engendrent de fait des surcoûts pour les étudiants qui vont poursuivre ces formations à l'étranger. Il serait donc souhaitable de les supprimer et d'organiser en France une formation plus ouverte.

### **8.2. Certaines professions doivent obtenir une autorisation d'installation spécifique (notaires, greffiers de tribunaux de commerce, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, pharmaciens, taxis, débits de boissons)**

Parmi les professions réglementées examinées, certaines disposent d'une liberté entière d'installation sous réserve que la personne dispose des qualifications requises et s'inscrive, selon les cas, à l'ordre ou aux chambres des métiers (ex. les médecins généralistes et spécialistes, les professions artisanales hormis les taxis, les professions du chiffre).

En théorie, l'octroi d'une autorisation explicite vise à assurer un contrôle de la puissance publique sur les professionnels, notamment quand ils sont investis de la qualité d'officiers publics ou ministériels.

La mission relève que cet objectif serait rempli si le pouvoir de la puissance publique se limitait à un pouvoir d'opposition à l'installation, motivée par des motifs d'ordre public légal, sanitaire ou économique précis.

La mission constate que le contrôle administratif exercé s'apparente souvent à une limitation de l'offre de services. L'effet de rareté des autorisations que ceci engendre crée un effet patrimonial pour les détenteurs des autorisations administratives. Il en résulte un coût élevé d'installation pour les nouveaux entrants et une allocation sous-optimale des compétences des professionnels qualifiés désirant s'installer.

Par exemple, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ le nombre de notaires (titulaires ou salariés) nommés par le Garde des Sceaux a augmenté de 30 % depuis 1980, alors que, depuis, le nombre annuel de transactions immobilières a doublé (passant de 0,6 million à 1,2 millions). Les charges de notaire titulaire se cèdent pour des montants représentant 2,2 années de bénéfices ; leur financement par la Caisse des dépôts et consignations est conditionné à l'octroi d'une garantie accordée par la profession au nouveau venu ;
- ◆ les charges des greffiers de tribunaux de commerce, liées au nombre de tribunaux de commerce, se cèdent pour des sommes représentant en moyenne 2,6 années de bénéfices ; la mission a également noté qu'un effet des règles sur l'implantation est que les membres de 7 familles contrôlent directement ou indirectement 21 des 134 greffes de tribunaux de commerce présents sur le territoire français<sup>30</sup> ;
- ◆ les autorisations d'ouverture des officines pharmaceutiques sont cédées en même temps que les officines elles-mêmes, pour un prix compris entre 70 % et 100 % du chiffre d'affaires réalisé sur une année ;
- ◆ les autorisations de stationnement des taxis se vendent 200 000 € à Paris (+ 68 % depuis 2004), 160 000 € à Marseille et Aix-en-Provence (+160 % depuis 2004) et 350 000 € à Nice (+350 000 €) ;

---

<sup>30</sup> Trois des quatre greffes des tribunaux de commerce de petite couronne parisienne, parmi les plus importants de France, sont ainsi caractérisés par l'association d'une personne et de deux ou trois de ses enfants (à l'exclusion de tout autre associé), assurant la conservation du greffe dans le patrimoine familial. Une autre famille constituée de 3 frères et de leurs enfants contrôle 4 greffes.

## Rapport

- ◆ les autorisations de mise en circulation des ambulances, cédées avec les véhicules, sont valorisées à 100 000 € à Paris et entre 20 000 € et 50 000 € en province ;
- ◆ les licences des débits de boisson, s'échangent à 10 000 € pour une licence IV d'après la préfecture de police de Paris, contre 2 500 € dans un département de province comme le Morbihan.

En lieu et place d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante.

Celui-ci existe de longue date chez les chauffeurs de taxis qui ne sont pas à même d'acquérir une licence. Il a été institutionnalisé chez les notaires et les greffiers de tribunaux de commerce.

Contrairement aux avocats salariés, les professionnels concernés au sein du notariat ou des greffes n'ont pas la liberté de s'installer. La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, le préalable à l'installation car le nombre d'autorisations ou de charges évolue moins vite que le nombre de diplômés. A qualification égale, en résultent des inégalités anormales entre professionnels, selon qu'ils sont en mesure de devenir professionnels titulaires ou qu'ils sont contraints de demeurer salariés.

### Conclusion

La mission relève que l'objectif poursuivi par le dispositif d'autorisation actuel serait rempli si l'intervention de la puissance publique se limitait à un pouvoir d'opposition à l'installation, motivé par des motifs précis définis par la loi.

### 8.3. La liste des administrateurs judiciaires pourrait être élargie

Le cadre législatif actuellement en vigueur (article L812-2 du code de commerce) autorise les tribunaux à « désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire » et ne figurant pas sur la liste nationale des administrateurs judiciaires.

Cependant, les nominations hors liste demeurent exceptionnelles, de l'avis de présidents de tribunal de commerce, de la Chancellerie et des représentants des administrateurs judiciaires rencontrés par la mission. Les raisons citées sont les obligations d'assurance, les usages des tribunaux et la difficulté à appréhender la qualité de la prestation de nouveaux acteurs par les juges.

Parallèlement, la mission a constaté un manque de progression du nombre de professionnels inscrits sur la liste.

**Tableau 19 : Évolution du nombre d'administrateurs judiciaires inscrits sur la liste nationale**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	138
2005	76	38	114
2006	71	44	115
2007	69	44	113
2008	65	49	114
2009	62	49	111
2010	59	51	110
2011	60	53	113
2012	56	63	118
Évolution 2005-2012	-26 %	+ 66 %	+ 4 %

*Sources : Rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998 et direction des affaires civiles et du sceau - ministère de la Justice.*

## Rapport

La mission note dans le même temps que l'exercice de **ces fonctions d'administrateur judiciaire demande expertise et expérience, même si ce besoin est différencié selon les dossiers.**

### Conclusion

La mission considère que le maintien du mécanisme de liste de qualification autoriserait de procéder à une ou plusieurs sessions d'inscriptions exceptionnelles sur cette liste, possibilité qu'il faudrait mettre à profit pour :

- ◆ pallier le déséquilibre de la pyramide des âges de la profession (63 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans, et la moyenne d'âge s'élève à 53,4 ans) ;
- ◆ élargir le champ des professionnels compétents et utiles à la sauvegarde et au redressement des entreprises.

L'objectif de cette ouverture pourrait être de reconnaître la qualification d'un ensemble de professionnels du droit et du chiffre qui sont déjà des professionnels de ces procédures sans avoir la qualité d'administrateur judiciaire. L'appartenance à des entités disposant de contrôle internes de qualité (réseaux comptables, réseaux d'avocats) devrait être un élément important examiné. Les incompatibilités déontologiques éventuelles devraient faire l'objet de la vigilance des tribunaux au moment de la désignation.

**Tableau 20 : Caractéristiques démographiques de la liste des administrateurs judiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	1	0	1	0,0 %
30-40 ans	11	4	15	26,7 %
40-50 ans	21	7	28	25,0 %
50-60 ans	34	1	35	2,9 %
60-70 ans	33	6	39	15,4 %
70 ans et plus	0	0	0	-
Ensemble	100	18	118	15,3 %
Age moyen	54,0	49,6	53,4	-

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice.*



## 9. Une modernisation des règles relatives aux 37 professions examinées par la mission aurait un impact macro-économique significatif

L'impact d'un assouplissement des règles passées en revue ci-dessus se ressentirait à la fois dans les chiffres mais également dans la qualité des services concernés.

Au delà de l'évaluation de l'impact, la mission considère qu'une modification des réglementations pourrait s'accompagner du renforcement des règles sur le comportement déontologique des professionnels.

En résumé, les évolutions suivantes apparaissent à la mission comme des options crédibles :

**Tableau 21 : Résumé des options de modernisation envisageables**

Options identifiées	Profession concernée	Champ de l'option
<b>Sur les tâches réservées à certaines professions</b>		
Resserrer le champ du monopole accordé à certaines professions à ce qui est strictement justifié et nécessaire	Notaire	Suppression du monopole de rédaction des actes de publicité foncière
	Pharmacien	Suppression du monopole des pharmacies d'officine sur la distribution des médicaments à prescription médicale facultative
	Huissier	Suppression du monopole de signification des actes de justice
	Greffier de TC	Suppression du monopole de gestion des données des registres légaux
Supprimer certains monopoles injustifiés	Commissaire priseur judiciaires/notaire	Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères
	Mandataire judiciaire	Internalisation de la gestion des liquidations par les créanciers publics, assistés, pour les dossiers complexes, de professionnels sous contrat
	Écoles de conduite	Ouverture à la concurrence de la formation pratique à la conduite
<b>Sur les tarifs</b>		
Supprimer certains tarifs réglementés injustifiés ou obsolètes	Notaire	Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières
	Avocat	Suppression du tarif de postulation
Introduire une gouvernance économique dans la fixation des tarifs réglementés	Tarifs réglementés, toutes professions	Compétence de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs
Rendre plus transparents les tarifs pour certaines activités en fait délivrées en situation de quasi-monopole	Chirurgien-dentiste	Créer un tarif pour l'acte de conseil et un tarif pour l'acte d'adaptation-pose de prothèses-dentaires
	Plombier/Serrurier	Renforcer l'obligation de transparence tarifaire sur les prestations d'urgence
	Vétérinaires	Renforcer l'obligation de transparence tarifaire sur les médicaments destinés aux animaux domestiques
Encourager la création de comparatifs du rapport qualité-prix des services offerts par certaines professions réglementées	Professions artisanales	Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs

## Rapport

Options identifiées	Profession concernée	Champ de l'option
<b>Sur les restrictions à la liberté de formation et/ou d'installation</b>		
Supprimer les « <i>numerus clausus</i> » pour accroître l'offre domestique de formation à certains métiers	Masseur- Kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine	Suppression du « <i>numerus clausus</i> »
Faire de la liberté d'installation le principe général et de la restriction d'installation une exception motivée au cas par cas	Toutes professions	Suppression des restrictions à la libre installation géographique Instauration de décisions motivées d'opposition des administrations
<b>Sur les restrictions à l'accès au capital</b>		
Supprimer dans certains cas les freins à l'apport de capitaux par des non professionnels	Professions de santé, professions du droit sauf avocats, architecte	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels avec renforcement du contrôle déontologique
Remettre en cause certains freins à la détention de plusieurs structures d'exercice	Professions libérales médicales	Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées
Encourager le développement de « <i>réseaux</i> » ou « <i>franchises</i> » professionnelles	Professions artisanales	Création de franchises
<b>Sur les exigences minimales de formation</b>		
Alléger les conditions pour la validation des acquis de l'expérience	Professions artisanales du bâtiment	Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan
Créer un statut intermédiaire de « <i>professionnel de proximité</i> »	Professions artisanales du bâtiment	Créer un statut de « <i>professionnel de proximité</i> » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir à moindre coût des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment

*Source : Mission IGF.*

### 9.1. L'impact macroéconomique d'assouplissements de cette nature est évalué à plus de 0,5 % de PIB et plus de 120 000 emplois créés, dans des hypothèses prudentes

#### 9.1.1. Méthode d'estimation par la Direction générale du Trésor des effets escomptés

Pour procéder à cette estimation, la Direction Générale du Trésor a, en premier lieu, estimé la fourchette des baisses de prix à attendre si les options qui précèdent étaient retenues sur les allègements de réglementations.

Elle s'est appuyée sur trois références pour conclure qu'une baisse de prix de 5 à 24 % était un horizon raisonnable dans certains secteurs :

- ◆ le retard en France en matière d'intensité concurrentielle dans les secteurs des services aux particuliers et aux professionnels : par exemple, si la marge économique des services professionnels était ramenée en France à ce qu'elle est en Finlande, les prix de ces services seraient, d'après les simulations de la direction générale du Trésor, inférieurs d'au moins 12 % ;
- ◆ les baisses de prix observés à l'étranger dans certains secteurs récemment ouverts à la concurrence : en Italie, la suppression du monopole des officines concernant la vente de

## Rapport

médicaments à prescription facultative a permis aux grandes surfaces de vendre certains médicaments. Cette mesure a provoqué des baisses de prix significatives : les grandes enseignes proposaient en moyenne des prix inférieurs de 25 % à ceux pratiqués initialement dans les officines, ce qui a incité ces dernières à baisser également leur prix de 13 % à 20 %. Au niveau agrégé, cela a conduit à une baisse des prix des médicaments de l'ordre de 6 % à 10 %<sup>31</sup>. En Irlande, à la suite de la suppression du quota de taxis en 2000, le nombre de taxis a été multiplié par 3 en deux ans. Les tarifs étant restés réglementés, la déréglementation s'est uniquement traduite par un ajustement à la hausse de la qualité et du niveau d'activité ;

- ◆ les expériences récentes d'ouverture à la concurrence dans l'économie française : la levée des barrières à l'entrée dans le secteur des communications mobiles en France a contribué à une baisse des prix de l'ordre de 15 % et une hausse de l'activité du secteur. D'après l'ARCEP, la facture mensuelle moyenne par client a baissé de 10,9 % entre le deuxième trimestre de 2011 et celui de 2012. L'indice des prix à la consommation des services de télécommunication a baissé de 15 % en 2012. En contrepartie, la baisse des prix a permis de dynamiser fortement la demande de services mobiles en volume : le parc total a augmenté de 7,4 % sur un an au troisième trimestre 2012, soit le taux de croissance en glissement annuel le plus élevé depuis dix ans.

### 9.1.2. Un accroissement de la concurrence dans les secteurs examinés pourrait générer un surcroît d'activité d'au moins 0,5 point de PIB (au moins 12 Md€) et plus de 120 000 créations d'emplois

Ces résultats ont été obtenus par la Direction Générale du Trésor après examen, profession par profession, de l'existence ou non d'un potentiel d'allègement de la réglementation, en distinguant les cas où les réglementations actuellement en place restreignent la quantité de professionnel en exercice et ceux où elles restreignent – parfois de façon additionnelle – la liberté des prix.

Les évaluations, réalisées à partir du modèle macroéconomique MESANGE, ont reposé sur les hypothèses suivantes :

- ◆ pour les secteurs où un assouplissement des contraintes dans la fixation des prix est envisageable, il a été considéré que la baisse de prix qui peut en résulter s'opère graduellement pour atteindre au moins 10 % au bout de cinq ans ;
- ◆ pour les secteurs où un assouplissement des contraintes d'accès à l'exercice de la profession ou l'activité, il a été considéré que cet assouplissement peut aller au-delà et atteindre jusqu'à 24 % (cf. pièce jointe n°1).

Il faudrait tenir compte, en outre, de l'impact positif que pourraient avoir l'assouplissement de certaines contraintes (règles de détention du capital, par exemple) et son impact sur les gains de productivité, ce qui rend les estimations obtenues conservatrices par rapport au potentiel de croissance identifié.

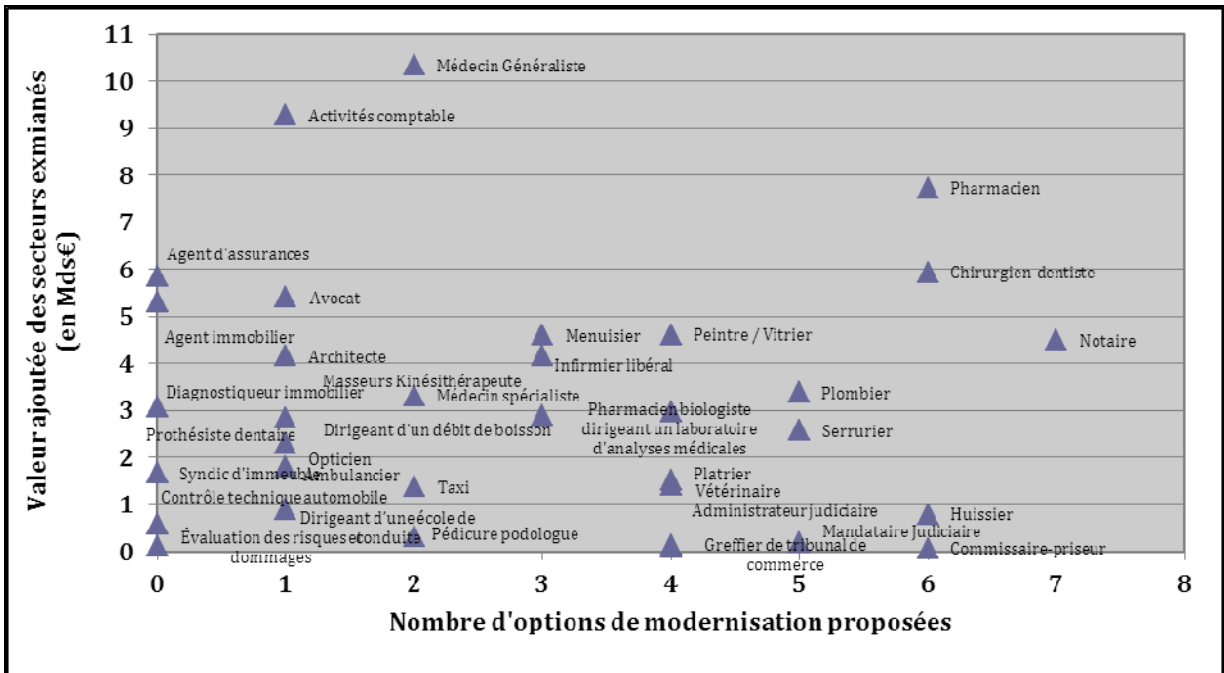
**La Direction Générale du Trésor conclut que :**

**« Une réforme de l'ensemble des professions réglementées examinées par l'IGF, qui présentent des taux de rentabilité particulièrement élevés, pourrait conduire à une baisse de prix dans ces secteurs et donc à un gain de pouvoir d'achat pour les ménages et de compétitivité pour l'ensemble des entreprises. Dans l'hypothèse réaliste d'une baisse de 5 à 24 % des prix selon les secteurs, les gains macroéconomiques seraient significatifs en termes d'activité (+0,5 point de PIB à 5 ans), d'emploi (+120 000 emplois à 5 ans) et de compétitivité (exportations supérieures de 0,25 % à 5 ans). »**

---

<sup>31</sup> Source : enquête d'Eurostat publiée en janvier 2008.

Graphique 12 : Synthèse des options de modernisation identifiées



Source : Mission IGF.

## 9.2. Pour atteindre les objectifs du CICE récemment mis en place, une pression concurrentielle plus forte sur ces professions serait nécessaire

A la demande de la mission, le bureau POLSOC1 de la Direction générale du Trésor a déterminé un ordre de grandeur de l'avantage du crédit d'impôt création d'emploi, adopté en loi de finances rectificative pour 2012, pour les professions examinées dans le présent rapport.

L'ordre de grandeur du bénéfice pour ces professions de ces allègements serait de 1,7 milliard d'euros par an (soit 9 % du coût global de la mesure, estimé à 20,3 Md€ tous secteurs de l'économie confondus à partir de 2015).

Or ces professions ne sont pas directement exposées à la concurrence internationale et la concurrence est limitée par la réglementation au niveau domestique. Sans renforcement de la concurrence dans les secteurs concernés, le principal effet du CICE sur les professions concernées devrait être une augmentation des revenus des professionnels et non la création d'emplois ou l'investissement.

**9.3. La mission considère que, dans les secteurs devenus concurrentiels par changement des règles, de nouvelles formes d'exploitation se développeraient avec un effet-qualité et un effet-prix pour les consommateurs**

Plusieurs options de modernisation identifiées par la mission permettraient le développement de réseaux de professionnels, des groupements professionnels d'achat ou de vente ou de réseaux de « franchise ». Ce constat vaut notamment pour les professions du bâtiment, mais aussi pour certaines professions liées à la santé (notamment, les masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, infirmiers, officines pharmaceutiques et laboratoires de biologie médicale).

**Tableau 22 : Présence de réseaux commerciaux, de services ou d'achat dans les professions examinées**

	Existence de franchises de services ou commerciales	Existence de réseaux professionnels	Existence de structures de mutualisation des coûts entre professionnels	Exemples
Greffier de tribunal de commerce	Non	Non	Oui	GIE Infogreffe pour la distribution d'actes et de données.
Mandataire Judiciaire	Non	Non	Non	
Notaire	Non	Non	Oui	Structure de gestion des bases BIEN et PERVAL pour la distribution de données.
Administrateur judiciaire	Non	Non	Non	
Pharmacien biologiste dirigeant un laboratoire d'analyses médicales	Non	Oui	Oui	Plateaux techniques partagés par des laboratoires
Pharmacien	Non	Oui	Oui	Groupement d'achat
Médecin spécialiste	Non	Non	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Chirurgien-dentiste	Non	Non	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Huissier	Non	Non	Oui	Bureaux communs de signification des actes
Médecin généraliste	Non	Non	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Ambulancier	Non	Oui	Non	Jussieu Secours

## Rapport

	Existence de franchises de services ou commerciales	Existence de réseaux professionnels	Existence de structures de mutualisation des coûts entre professionnels	Exemples
Vétérinaire	Non	Oui	Non	Réseau professionnel dans le grand Ouest
Commissaire-priseur judiciaire	Non	Non	Non	
Infirmier libéral	Non	Non	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Contrôleur technique automobile	Oui	Oui	Oui	
Avocat	Non	Oui	Non	Groupes internationaux
Expert comptable / Commissaire aux comptes	Non	Oui	Non	Groupes internationaux
Masseur-kinésithérapeute / Pédiacre podologue	Non	Non	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Prothésiste dentaire	Non	Non	Non	
Architecte	Non	Non	Non	
Opticien	Oui		Oui	Grand Optical, Leclerc Optique, Afflelou
Dirigeant d'un débit de boisson	Oui	Oui	Oui	
Dirigeant d'une école de conduite	Non	Oui	Oui	ECF
Plombier	très petit	très petit	Non	DolceVita / GDF /ecoartisan
Serrurier	très petit	très petit	Non	les marques de portes
Menuisier	très petit	très petit	Non	Ecoartisan
Peintre/Vitrier	très petit	très petit	Non	Ecoartisan
Diagnostiqueur immobilier	Oui	Oui	Non	
Plâtrier	très petit	très petit	Non	Ecoartisan
Taxi	Oui	Oui	Oui	G7, Taxis Bleus, Taxis de Saint-Malo...

*Source : Mission IGF.*

Pour les professionnels, la création de tels réseaux réduirait les coûts et frais généraux de fonctionnement et d'approvisionnement tout en permettant la diffusion, en complément des standards applicables à l'ensemble de chaque profession, de standards professionnels spécifiquement adaptés aux segments de services proposés et d'utilisateurs ciblés par les professionnels.

Pour les utilisateurs de services, les coûts des prestations pourraient être mieux maîtrisés, le contenu des prestations plus ciblé et plus personnalisé tandis que l'effet signal ou « effet marque » d'un réseau contribuerait au niveau de confiance dans les professionnels.

#### 9.4. Pour éviter qu'une plus grande concurrence ne se traduise par un glissement des comportements au détriment de la qualité, il conviendrait de renforcer les règles et le contrôle déontologiques

Un grand nombre des options examinées par la mission conduit à rendre plus simple et plus libre l'exercice de certaines professions réglementées. Pour éviter une éventuelle dégradation de la qualité des services rendus et prévenir les conséquences d'éventuels conflits d'intérêts, une méthode peut être de renforcer la vigilance sur le respect des normes professionnelles et les sanctions en cas de manquement.

Par exemple, dans le cas des professions juridiques et judiciaires, du chiffre et de la santé, l'organisation responsable du respect du code de déontologie de la profession (ordre ou chambre selon le cas) n'a souvent pas le pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires qu'à l'encontre des professionnels (ou des sociétés d'exercice libéral) inscrits à l'ordre.

L'ouverture du capital des structures d'exercice à des actionnaires extérieurs à la profession justifierait un renforcement des pouvoirs de ces ordres professionnels, afin qu'ils soient en mesure d'assurer un respect des règles déontologiques et la protection de l'indépendance des professionnels vis-à-vis des investisseurs.

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

- ◆ l'attribution aux ordres d'un pouvoir d'inspection des structures d'exercice, assortie, dans le cas des professions de santé, d'un pouvoir de prononcer une fermeture temporaire d'une structure d'exercice si les conditions d'exercice des professionnels présentaient un risque pour la santé publique ;
- ◆ l'extension des pouvoirs disciplinaires aux actionnaires des structures d'exercice. Par exemple, s'il est avéré au terme d'une procédure disciplinaire qu'un actionnaire d'une société dispensant des soins médicaux a fait pression sur un médecin employé par cette société et a mis en danger l'indépendance professionnelle de ce praticien, alors l'ordre des médecins devrait pouvoir sanctionner cet investisseur en lui interdisant définitivement la détention directe ou indirecte de tout ou partie du capital d'une structure d'exercice de médecins ;
- ◆ la mise en place une procédure d'alerte permettant à un professionnel d'avertir rapidement l'organisation responsable du respect du code de déontologie de sa profession, s'il estime que son indépendance est mise en péril par le comportement des actionnaires de la société dans laquelle il exerce. Cette procédure d'alerte pourrait être associée à un mécanisme de mise en retrait du professionnel, dans le cadre de laquelle celui-ci cesserait temporairement d'exercer ses activités.

Pour mettre en place ce renforcement de façon cohérente avec le mode de régulation des autres secteurs de l'économie, il conviendrait de faire siéger dans les instances de régulation, en particulier dans les formations disciplinaires, des personnalités extérieures à la profession concernée, quand ce n'est pas déjà le cas. Ces personnalités extérieures pourraient être majoritaires dans les instances disciplinaires, comme c'est par exemple déjà le cas pour le Haut conseil des commissaires aux comptes et le Conseil des ventes volontaires.

## Rapport

**Tableau 23 : Pouvoirs disciplinaires des ordres sur les professionnels**

Profession	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre ou de l'instance professionnelle	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Médecin, chirurgien-dentiste, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, infirmier	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire, radiation du tableau de l'ordre. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Les chambres disciplinaires de première instance (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif. La chambre disciplinaire nationale qui siège auprès du conseil national est présidée par un conseiller d'État.
Pharmacien	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire ou définitive. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Les chambres de discipline de première instance (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif. Lorsqu'il siège comme chambre disciplinaire d'appel, le conseil national de l'ordre est présidé par un conseiller d'État.
Vétérinaires	Avertissement, réprimande, suspension temporaire du droit d'exercer la profession. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Lorsqu'il siège comme chambre régionale de discipline, le conseil régional de l'ordre est présidé par un conseiller à la cour d'appel, honoraire ou en activité. Lorsqu'il siège comme chambre supérieure de discipline, le conseil régional de l'ordre est présidé par un conseiller à la cour de Cassation, honoraire ou en activité.
Greffiers des tribunaux de commerce	Les sanctions disciplinaires vont du rappel à l'ordre à la destitution ou au retrait de l'honorariat.	Oui	La formation disciplinaire du conseil national comprend cinq membres désignés par le conseil national en son sein et ne peut prononcer que des sanctions allant du rappel à l'ordre au blâme. Elle ne comprend donc pas de magistrat professionnel. En revanche, les sanctions plus lourdes relèvent du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal de commerce a son siège. La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par le professionnel intéressé ou par le procureur général.
Avocats	Le conseil de l'ordre peut suspendre provisoirement de ses fonctions un avocat, à la demande du procureur général ou du bâtonnier.	En appel	Un conseil de discipline composé uniquement de professionnels en activité ou retraités statue en matière disciplinaire, pour l'ensemble des avocats du ressort de la cour d'appel (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire). La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par l'avocat intéressé, le bâtonnier dont il relève ou le procureur général.



## Rapport

Profession	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre ou de l'instance professionnelle	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires	Les peines disciplinaires possibles sont : 1° Le rappel à l'ordre ; 2° La censure simple ; 3° La censure devant la chambre assemblée ; 4° La défense de récidiver ; 5° L'interdiction temporaire ; 6° La destitution.	Pour les sanctions lourdes et en appel	La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée. En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions. La décision de la formation disciplinaire peut être déferée à la cour d'appel.
Administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires	Les peines disciplinaires possibles sont : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ; 4° La radiation de la liste des administrateurs judiciaires.	Oui	Les peines disciplinaires sont prononcées par la commission nationale d'inscription et de discipline qui siège alors comme chambre de discipline. Outre trois représentants de la professions, cette chambre comprend notamment : un conseiller à la Cour de cassation, président ; un magistrat de la Cour des comptes ; un membre de l'inspection générale des finances ; un magistrat du siège d'une cour d'appel ; un membre d'une juridiction commerciale du 1 <sup>er</sup> degré ; un représentant du Conseil d'État.
Experts-comptables	Les chambres régionales de discipline traitent en première instance les fautes disciplinaires commises par les personnes inscrites au tableau de l'ordre des experts-comptables, à l'exception des associations de gestion et de comptabilité (AGC) qui dépendent d'une commission nationale de discipline. Les peines disciplinaires possibles sont : 1° la réprimande ; 2° le blâme avec inscription au dossier ; 3° la suspension temporaire avec sursis ; 4° la suspension temporaire ; 5° la radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession.	Oui	La chambre régionale de discipline est composée d'un magistrat du siège de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé le conseil régional (qui préside la chambre), et de deux membres du conseil régional de l'ordre. La commission nationale disciplinaire des AGC est composée d'un magistrat de la cour d'appel de Paris, de quatre membres de conseils régionaux de l'ordre et de quatre représentants des AGC. En appel, la chambre nationale de discipline est composée d'un président de chambre de la cour d'appel de Paris, d'un conseiller référendaire à la Cour des comptes et d'un fonctionnaire, désignés par le ministre de l'économie et des finances et de deux membres du conseil supérieur de l'ordre.

## Rapport

Profession	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre ou de l'instance professionnelle	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Commissaires aux comptes	Les sanctions disciplinaires possibles sont : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas cinq ans ; 4° La radiation de la liste. Il peut être aussi procédé au retrait de l'honorariat.	Oui	La chambre régionale de discipline est composée de sept membres, dont un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la chambre régionale des comptes. Les décisions de la chambre régionale de discipline sont susceptibles de recours devant le Haut Conseil du commissariat aux comptes qui comprend notamment trois magistrats : un membre de la Cour de cassation (président), un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la Cour des comptes et où les professionnels ne sont pas majoritaires.
Architectes	Les sanctions disciplinaires possibles sont : - l'avertissement ; - le blâme ; - la suspension, avec ou sans sursis, de l'inscription au tableau de l'ordre ; - la radiation du tableau de l'ordre.	Oui	La chambre régionale de discipline des architectes est présidée par un magistrat de l'ordre administratif. En appel, la chambre nationale de discipline est présidée par un conseiller d'État, en activité ou honoraire.
Ambulancier	-	-	-
Opticien	-	-	-

### 9.5. Modifier le périmètre des tâches réservées à certains officiers publics ministériels ou remettre en cause leur droit de présentation peut, au cas par cas, soulever des questions circonscrites d'indemnisation

Parmi les options envisagées par la mission, deux catégories d'options seraient potentiellement de nature à affecter directement la situation patrimoniale des professionnels :

- ◆ la suppression de certaines tâches réservées, lorsqu'elles sont une composante importante des activités acquises lors de l'achat d'une charge ;
- ◆ la suppression du droit de présentation, qui ne fait par ailleurs aucunement obstacle au maintien de la cession de « *clientèles* » entre professionnels.

Sur le principe même de ces suppressions, le Conseil constitutionnel a jugé que la suppression d'un privilège professionnel ne constituait pas une privation de propriété au sens de l'article 17 des droits de l'homme et du citoyen<sup>32</sup>. Ainsi, le droit de présentation des officiers publics ministériels a une valeur patrimoniale<sup>33</sup> mais les pouvoirs publics peuvent réformer ces professions et en supprimer certaines prérogatives exclusives à condition que cette suppression soit justifiée par un motif d'intérêt général (recherche de compétitivité ou modernisation d'un secteur, par exemple).

Avec l'appui de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, la mission a réalisé un premier examen de l'obligation juridique qu'aurait l'État si une normalisation était décidée de procéder ou non à des indemnisations.

Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, vérifié que le montant ou les modalités d'indemnisation prévues par le législateur n'étaient pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation<sup>34</sup>.

L'indemnisation, quand elle est mise en œuvre, doit réparer un préjudice direct, systématique et effectif (il ne doit donc pas être « *éventuel* »).

Le Conseil constitutionnel porte une appréciation différente selon qu'existe ou non un droit de présentation du successeur, que la profession est supprimée ou perd seulement le monopole d'une partie de ses activités.

La réparation envisagée doit satisfaire par ailleurs l'exigence constitutionnelle de « *bon emploi des deniers publics* ».

Au-delà de ces principes, il a été constaté qu'en pratique la suppression de droits exclusifs a, par le passé, donné lieu à un régime d'indemnisation coûteux pour les finances publiques.

---

<sup>32</sup> Décision n°2000-440 DC du 10 janvier 2001 sur la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports et décision n°2010-607 DC du 10 juin 2010 sur la loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

<sup>33</sup> Interprétation déjà formulée par la Cour de cassation (C. cass., 9 décembre 1946, C.cass. Civ., 22 mars 1983).

<sup>34</sup> Décision n°2010-624 DC sur la loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel et décision n°2012-231/234 QPC du 13 avril 2012.

## Rapport

**Tableau 24 : Exemples d'indemnités mise en place à l'occasion de réformes de professions juridiques réglementées**

Réforme	Dispositions indemnitaires prévues par le législateur	Réaction du conseil constitutionnel	Coût estimé de la réforme
<p>Suppression du monopole de postulation des avoués auprès des cours d'appel</p> <p>L'indemnisation concerne <b>430 avoués exerçant au sein de 235 offices.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, fixée par le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Paris ;</li> <li>- indemnités de licenciement des salariés ;</li> <li>- participation des employeurs au contrat de sécurisation professionnelle (CSP)</li> </ul>	<p>Censure de certains postes préjudices de carrière, économiques et accessoires toutes causes confondues.</p>	<p><b>Le coût total de la réforme, hors frais financiers et de gestion, peut être évalué à 385 M€ :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 304 M€ pour les offices (offres droit de présentation + parts d'industrie) ;</li> <li>- 68,4 M€ pour les indemnités de licenciement des salariés (sur la base de 1 400 licenciements) ;</li> <li>- 10 M€ au titre du CSP ;</li> <li>- 2,5 M€ à rembourser à la CNA.</li> </ul> <p>Ces chiffres sont susceptibles d'évoluer en fonction du montant des expropriations éventuelles, du nombre de licenciements effectifs au 31 décembre 2012 et du nombre de salariés acceptant le contrat de sécurisation professionnelle. Ils correspondent a priori à un minorant du coût effectif de la réforme.</p> <p>La suppression du monopole de 235 offices peut être évaluée à <b>environ 1,6 M€ par office.</b></p>
<p>Ouverture à la concurrence des ventes volontaires de meubles</p> <p>L'indemnisation concerne <b>458 commissaires-priseurs exerçant au sein de 327 études.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- préjudice lié à la perte de la valeur de l'office, limité à l'activité des ventes volontaires. L'indemnité est calculée en prenant pour base la somme de la recette nette moyenne au cours des cinq derniers exercices et de trois fois le solde moyen d'exploitation de l'office au cours des mêmes exercices ;</li> <li>- le préjudice subi du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire du droit de présentation a été fixé à <b>50 % de l'assiette</b>, du fait que les commissaires-priseurs bénéficiaient du maintien du monopole de l'activité des ventes judiciaires et de la poursuite de l'activité des ventes volontaires (avec des variations de plus ou moins 20 % de l'indemnité en fonction de la situation particulière des études) ;</li> <li>- indemnités de licenciement des salariés ;</li> </ul>	<p>SO</p>	<p>La méthode retenue par le législateur a conduit à estimer l'indemnisation des professionnels à <b>443MF</b>, sur lesquels 1,5 % seraient consacrés à l'indemnisation des notaires et huissiers de justice (aucune demande en ce sens n'a été formulée).</p> <p>Les effectifs salariés étaient compris entre 1 500 et 2 000. La loi avait prévu une indemnisation correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté dans la profession, dans la limite de trente mois. Le coût en avait été évalué à 40MF.</p> <p>L'évaluation globale du coût de la réforme était d'environ 76 M€ pour 327 études (<b>93 M€ en valeur 2012</b>), soit environ 232 k€ par étude (<b>286 k€ en valeur 2012</b>).</p>

Source : Mission IGF.

## Rapport

Dans le cas des greffiers de tribunal de commerce, la mission considère que si des évolutions devaient intervenir, il conviendrait au préalable de s'interroger sur une éventuelle position dominante (et d'éventuels abus) d'Infogreffe sur le marché des données relatives aux entreprises. Si une telle situation était avérée, il ne pourrait être considéré que les bénéfices actuellement dégagés doivent être compensés si la réglementation du secteur était normalisée.

## CONCLUSION

La mission a passé en revue 37 professions et activités en examinant pour chacune d'elle les options possibles d'évolution.

La mission considère qu'une partie de ces options, techniquement justifiées, demande une décision qui conduirait à modifier le cadre d'exercice professionnel et la rémunération qui s'y attache.

Ces options relèvent de plusieurs logiques, notamment :

- ◆ l'amélioration des droits des consommateurs ;
- ◆ l'augmentation de la concurrence sur certains marchés ;
- ◆ l'orientation vers les coûts des tarifs réglementés ;
- ◆ la liberté d'entreprendre, de s'installer ou d'investir pour les professionnels.

**Elles supposent pour la plupart des réformes législatives dont l'élaboration permettrait l'engagement d'un débat que la mission n'avait pas vocation à organiser.**

## Rapport

**Tableau 25 : Résumé des options de modernisation de la réglementation identifiées profession par profession (alternatives ou cumulatives)**

Profession	Options identifiées
<b>Professions juridiques</b>	
Greffier de tribunal de commerce	<i>Suppression du monopole de gestion des données du registre du commerce et des sociétés ou des autres registres (sûretés, privilèges mobiliers) ; passage à une délégation de service public unique nationale</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement du pouvoir de sanction du conseil supérieur professionnel</i>
Mandataire judiciaire	<i>Internalisation, au des administrations financières, de la gestion des liquidations judiciaires : gestion en régie pour les liquidations de faible montant et mise en concurrence de services de gestion pour les liquidations plus complexes</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement du pouvoir de sanction du conseil national professionnel</i>
Notaire	<i>Suppression du monopole sur la rédaction des actes soumis à publicité foncière</i>
	<i>Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières</i>
	<i>Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement du pouvoir de sanction du conseil supérieur du notariat</i>
Administrateur judiciaire	<i>Élargir le champ des professionnels disponibles par des sessions exceptionnelles d'inscription sur la liste de qualification</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement du pouvoir de sanction du conseil national professionnel</i>
Huissier	<i>Suppression du monopole de signification des actes de justice</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la Chambre nationale des huissiers de justice</i>

## Rapport

Profession	Options identifiées
Commissaire-priseur judiciaire	<i>Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères judiciaires</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture totale du capital aux non professionnels</i>
	<i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée</i>
Avocat	<i>Étendre au niveau national la compétence de postulation des avocats et supprimer le tarif correspondant</i>
<b>Professions et activités liées à la santé</b>	
Pharmacien biologiste dirigeant un laboratoire d'analyses médicales	<i>Suppression du « numerus clausus » de la formation</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées par l'ordre public ou concurrentiel</i>
Pharmacien	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des pharmaciens et de l'ordre des médecins</i>
	<i>Suppression du monopole des pharmacies d'officine sur la distribution des médicaments à prescription médicale facultative</i>
	<i>Suppression du « numerus clausus » de la formation</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des pharmaciens</i>
<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>	
Médecin spécialiste	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
Médecin généraliste	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des médecins</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>



## Rapport

Profession	Options identifiées
Chirurgien-dentiste	<i>Suppression du « numerus clausus » de la formation</i>
	<i>Créer un tarif pour l'acte de conseil et un tarif pour l'acte d'adaptation-pose de prothèses-dentaires</i>
	<i>Possibilité d'établir un lien contractuel direct du prothésiste avec le patient avec transparence sur le prix des prothèses</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des chirurgiens-dentistes</i>
Ambulancier	<i>Suppression du monopole conjoint avec les taxis sur le transport sanitaire assis professionnalisé</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
Vétérinaire	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des vétérinaires</i>
	<i>Accroissement de la transparence des prix des médicaments vétérinaires</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
Infirmier	<i>Suppression du « numerus clausus » de la formation</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des infirmiers</i>	
Masseur-kinésithérapeute	<i>Suppression du « numerus clausus » de la formation</i>
	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes</i>	
Pédicure-podologue	<i>Capacité d'évocation et de réformation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>
	<i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>
	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des pédicures-podologues</i>	
Prothésiste dentaire	<i>Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées</i>
Opticien-lunetier	<i>Étendre aux opticiens-optométristes la faculté de prescription de lunettes correctrices</i>

## Rapport

Profession	Options identifiées
<b>Professions du chiffre</b>	
Expert comptable	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre</i>
Commissaire aux comptes	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre</i>
<b>Professions artisanales</b>	
Plombier	<i>Renforcer l'obligation de transparence tarifaire sur les prestations d'urgence</i>
	<i>Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs</i>
	<i>Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles</i>
	<i>Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan</i>
	<i>Créer un statut de « professionnel de proximité » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir à moindre coût des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment</i>
Serrurier	<i>Renforcer l'obligation de transparence tarifaire sur les prestations d'urgence</i>
	<i>Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs</i>
	<i>Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles</i>
	<i>Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan</i>
	<i>Créer un statut de « professionnel de proximité » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment</i>
Menuisier	<i>Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs</i>
	<i>Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles</i>
	<i>Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à un an la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan</i>
	<i>Créer un statut de « professionnel de proximité » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment</i>
Peintre	<i>Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs</i>
	<i>Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles</i>
	<i>Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan</i>
	<i>Créer un statut de « professionnel de proximité » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment</i>

## Rapport

Profession	Options identifiées
Vitrier	<i>Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs</i>
	<i>Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles</i>
	<i>Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan</i>
	<i>Créer un statut de « professionnel de proximité » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment</i>
Plâtrier	<i>Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs</i>
	<i>Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles</i>
	<i>Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan</i>
	<i>Créer un statut de « professionnel de proximité » pour les professionnels sans qualification spécifique capables d'accomplir des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment</i>
Taxi	<i>Suppression du monopole conjoint avec les ambulanciers sur le transport assis élémentaire des patients</i>
	<i>Ne pas modifier les règles permettant le développement des véhicules de tourisme avec chauffeur et des motos taxis</i>
<b>Autres activités et professions du champ d'analyse</b>	
Architecte	<i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels</i>
	<i>Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre</i>
Exploitant d'un débit de boissons	<i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée au cas par cas par la puissance publique</i>
Dirigeant d'une école de conduite	<i>Ouverture à la concurrence de la formation pratique à la conduite</i>

*Source : Mission IGF.*

## Rapport

# **PIÈCES JOINTES**



# **LISTE DES PIÈCES JOINTES**

**PIÈCE JOINTE 1 : ÉVALUATION, PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR, DE L'IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES OPTIONS D'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION IDENTIFIÉES PAR LA MISSION**

**PIÈCE JOINTE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**





## **PIÈCE JOINTE I**

**Évaluation, par la Direction générale du Trésor, de l'impact macroéconomique des options d'évolution de la réglementation identifiées par la mission**



## ANNEXE : note technique détaillée

### Impact économique d'une réforme des professions réglementées

*L'Inspection générale des finances prépare, à la demande du Ministre, un rapport sur les professions réglementées en France. Dans ce cadre, cette note analyse l'impact macroéconomique d'un assouplissement des contraintes portant sur certaines professions réglementées. Sous l'hypothèse que des assouplissements des réglementations de ces professions entraîneraient des baisses de prix comprises entre 5 et 24 % selon les professions considérées, ces réformes auraient à moyen-long terme un impact macroéconomique favorable significatif (+0,5 point de PIB et +120 000 postes au bout de 5 ans).*

#### 1. Des réglementations excessives peuvent aboutir à un niveau de prix trop élevé, au détriment du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises clientes

Les professions réglementées font l'objet d'une grande diversité de réglementations qui s'entremêlent : il est par conséquent difficile de mesurer l'impact sur le marché de la levée d'une contrainte en particulier. Certaines réglementations contraignent spécifiquement les prix, d'autres impactent en premier lieu l'offre de service, en limitant le nombre d'acteurs, ce qui se traduit à terme par des prix excessifs. Si, dans de nombreux cas, les professions sont concernées par ces deux types de réglementations, il apparaît néanmoins utile de décrire ces sous-groupes de réglementations afin de mieux cerner l'impact d'une éventuelle réforme.

##### 1.1. Certaines réglementations contraignent directement les prix du secteur

Certaines activités voient leurs **prix régulés (certaines activités des notaires, taxis)** ou font l'objet de réglementations qui limitent la concurrence par les prix. C'est par exemple le cas lorsqu'une **partie ou la totalité du coût du service n'est pas à la charge du consommateur (par exemple les services liés à la santé pris en charge par la sécurité sociale et potentiellement les mutuelles)**, ce dernier n'est pas incité à mettre les prestataires en concurrence et les professionnels peuvent fixer un prix trop élevé. C'est aussi le cas, même si l'impact est moins direct, pour les **contraintes d'accès au capital empêchant la détention de plusieurs entités (pharmacie<sup>1</sup>)**, qui empêchent la création de chaînes. Or l'introduction de chaînes dans certains secteurs caractérisés par un manque de concurrence pourrait en améliorer l'efficacité économique et stimuler la concurrence par les prix.

Si la réglementation des prix se justifie en partie dans certains cas<sup>2</sup>, il est souvent difficile de déterminer le prix optimal et certaines réglementations aboutissent probablement à l'instauration de prix trop élevés.

##### 1.2. Certaines réglementations contraignent l'offre sur le marché, ce qui engendre indirectement des prix trop élevés

Différentes réglementations peuvent limiter le nombre de professionnels et donc contraindre l'offre sur le marché : **numerus clausus, licence professionnelle, exigences de qualification professionnelle excessives ou encore monopole d'exercice de certaines activités**. La contrainte d'offre est généralement le résultat d'une combinaison de plusieurs réglementations : à titre d'exemple, le nombre de pharmacies est contraint et ces dernières disposent du monopole de vente de médicaments, par

<sup>1</sup> Seul un pharmacien peut détenir le capital d'une pharmacie et chaque pharmacien ne peut détenir de parts dans plus de quatre pharmacies.

<sup>2</sup> Réglementer les prix peut se justifier en cas d'asymétrie d'information concernant la qualité du bien ou du service, lorsqu'une partie ou la totalité du service n'est pas à la charge du consommateur ou encore si le consommateur ne peut mettre les prestataires de service en concurrence lors de la décision d'achat (taxi par exemple).

conséquent l'offre de médicaments est contrainte. Sur un marché, **lorsque l'offre est insuffisante par rapport aux besoins, les prix se fixent à un niveau trop élevé** (lorsqu'ils ne sont pas réglementés).

1.3. Sur un marché, des prix trop élevés sont associés à un niveau sous-optimal d'activité ainsi qu'à la création d'une rente pour les professionnels, au détriment du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises clientes

Certaines réglementations peuvent aboutir à des prix trop élevés. Les professionnels disposent alors d'une rente. Ces prix trop élevés pénalisent le pouvoir d'achat des ménages et réduisent la compétitivité des entreprises qui utilisent ces services. Le niveau d'activité du secteur est sous-optimal. L'encadré suivant illustre l'impact sur un marché de réglementations conduisant à un prix trop élevé, que ce prix soit fixé directement ou induit par une réglementation contraignant l'offre.

**Encadré : Impact sur un marché d'une réglementation qui engendre, directement ou indirectement, un prix trop élevé**

On représente sur le graphique un marché, avec en abscisse les quantités échangées et en ordonnée les prix. La courbe décroissante représente la fonction de demande des consommateurs, la courbe croissante correspond à la fonction d'offre des entreprises. Le premier schéma représente la situation de concurrence parfaite où le prix s'établit au point de rencontre entre l'offre et la demande (A), le prix s'établit au niveau du coût marginal du producteur. Le surplus du consommateur est représenté par le triangle vert.

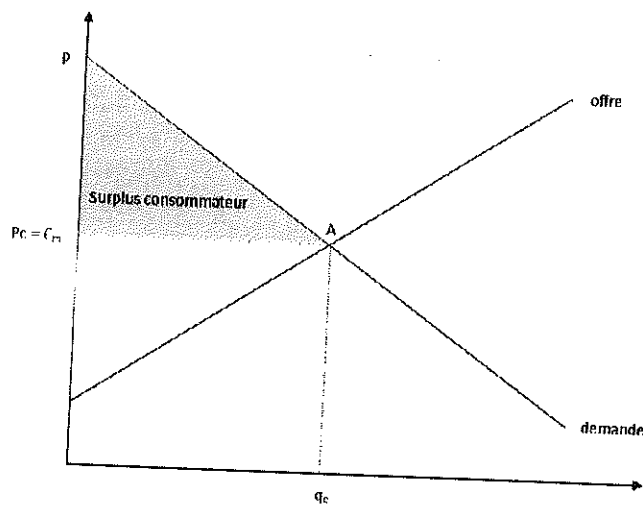
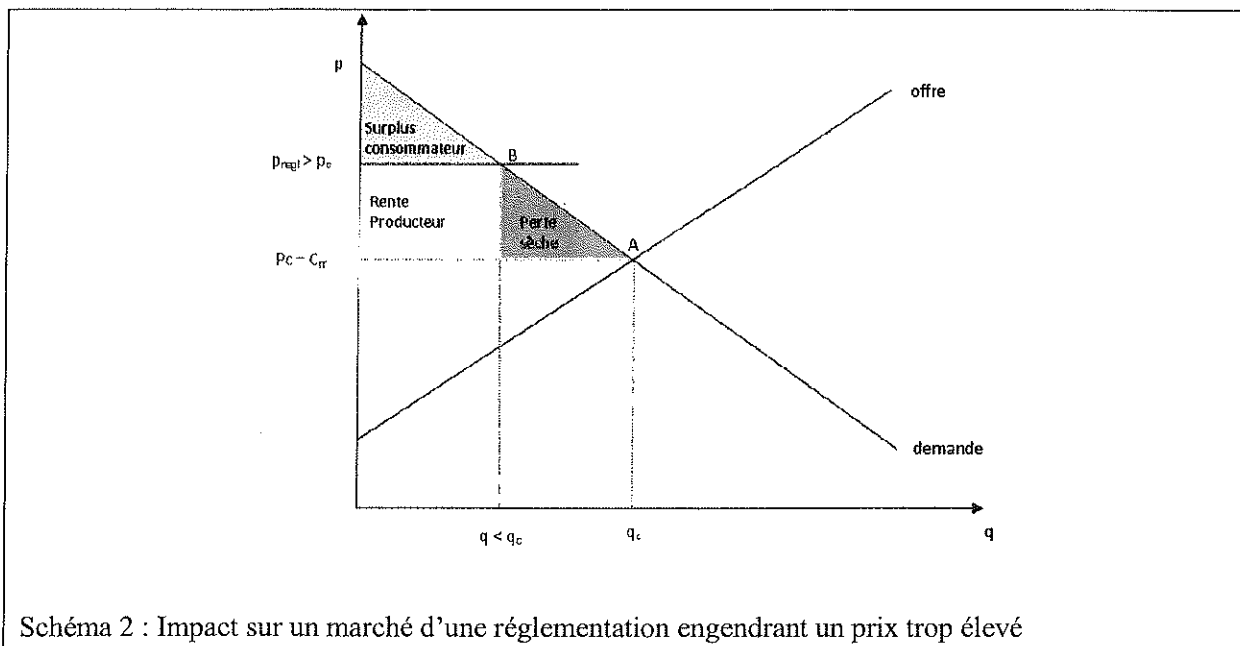


Schéma 1 : Situation d'un marché en concurrence parfaite

Le second schéma permet d'observer l'impact sur le marché d'un prix trop élevé, supérieur au prix concurrentiel : l'équilibre s'obtient au point B, à un niveau de production inférieur à la situation optimale  $q_c$ . Le surplus du consommateur est réduit (triangle vert), le producteur bénéficie d'une rente (rectangle jaune) qui correspond à un transfert du consommateur vers le producteur. La situation économique globale est sous-optimale, le triangle rouge correspond à la perte sèche pour l'économie due à ce dysfonctionnement du marché.



## 2. L'assouplissement des contraintes réglementaires pourrait engendrer une baisse des prix de l'ordre de 10 % ainsi qu'une hausse de l'activité de ces secteurs

Estimer l'impact d'une potentielle réforme des professions réglementées s'avère très délicat. Dans ce contexte, cette partie vise à présenter des éléments concernant l'ampleur de l'impact sur les prix d'un assouplissement des réglementations excessives.

2.1. Le niveau des *markups* dans le secteur des services suggère qu'une stimulation de la concurrence dans les secteurs réglementés pourrait aboutir à une baisse des prix de l'ordre de 10 %

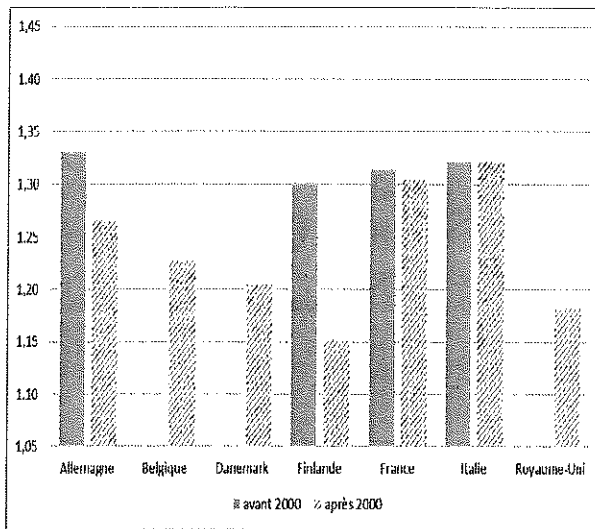
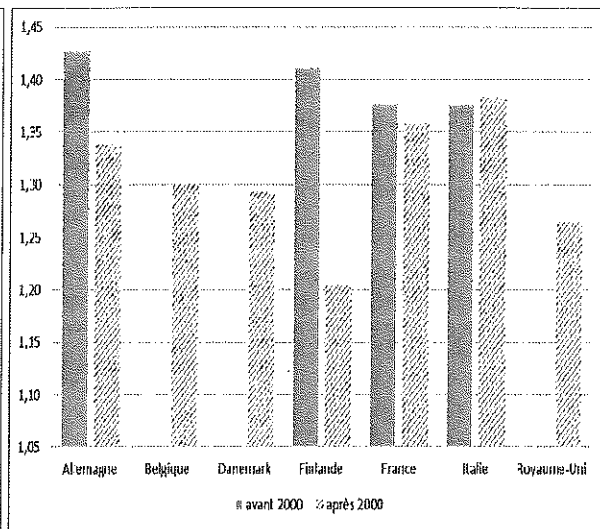
Les acteurs opérant dans un secteur peu concurrentiel bénéficient d'une rente de situation préservée par les barrières à l'entrée. Un déficit de concurrence se traduit ainsi par une rentabilité élevée et durable des entreprises implantées, au détriment de l'efficacité économique.

Un indicateur classique du niveau de concurrence d'un secteur est le taux de marge économique (ou *markup*), rapport entre le prix de vente et le coût marginal. En situation de concurrence pure et parfaite, le *markup* est égal à 1 (prix de vente = coût marginal). Moins la concurrence est forte et plus le *markup* sera élevé. Contrairement au prix de vente, le coût marginal n'est pas directement observable, mais peut être estimé économétriquement.

Les deux graphiques suivants présentent les résultats de ces estimations pour la décennie précédant 2000 et pour la décennie suivant 2000<sup>3</sup> pour 7 pays, à partir des données de l'OCDE (voir les détails concernant les résultats et la méthodologie en annexe 1).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Pour des raisons de disponibilité des données, les périodes d'estimation ne sont pas exactement les mêmes pour tous les pays.

<sup>4</sup> Nous utilisons la même méthode que celle présentée dans un document de travail de 2007 : Bouis, « Quels secteurs réformer pour augmenter la croissance et l'emploi ? », *Document de travail, DGTPE*, décembre 2007. Ces estimations sont préliminaires et doivent être considérées avec précaution en l'attente de vérifications plus avancées de leur robustesse.

*Estimation des markups avant et après 2000 pour les services et les services « professionnels »**Services**Services « professionnels »<sup>5</sup>*

Source : données OCDE STAN, calculs DG Trésor

Selon ces estimations, l'intensité concurrentielle, pour l'ensemble des pays, est moindre dans les services professionnels que pour l'ensemble des services. Elle a baissé dans la période suivant 2000, mais à des rythmes différents selon les pays. En France la baisse est bien moindre qu'en Allemagne ou en Finlande, par exemple. Pour ces deux derniers pays, la situation était moins concurrentielle qu'en France avant 2000 et est plus concurrentielle après 2000. Si la stimulation de la concurrence permettait d'amener le *markup* des services professionnels en France (1,36 pour 2000-2007) au niveau atteint par la Finlande (1,2 pour 2000-2011), cela correspondrait à une baisse de prix de près de 12 %<sup>6</sup> dans le secteur des services professionnels. Il s'agit d'une estimation basse de la baisse de prix possible, car le taux de marge moyen dans les professions réglementées est probablement supérieur à celui observé dans l'ensemble des services professionnels.

## 2.2. Une baisse des prix de l'ordre de 10 % ne semble pas exagérée au regard des effets des réformes pro-concurrentielles déjà réalisées.

L'impact sur les prix des différentes réformes pro-concurrentielles déjà menées permet de disposer d'un ordre de grandeur de l'impact à attendre d'une nouvelle réforme. À ce titre, cette partie présente l'impact de différentes réformes pro-concurrentielles en termes de prix mais aussi d'activité du secteur.

<sup>5</sup> Les données utilisées pour cette estimation ne permettent pas d'isoler un secteur correspondant aux professions réglementées. Nous présentons ici les résultats pour les « business sector services » : commerce, transport, hébergement, services financiers, services liés à l'immobilier, services de support administratif (comptabilité, avocats, etc.). Contrairement au champ des services en général, ne sont donc pas inclus les services à la personne, les services sociaux et les activités récréatives.

<sup>6</sup> Le passage d'un *markup* de 1,36 à 1,2 correspond à une baisse de 11,8 % du *markup* des services professionnels en France. Or cet indicateur correspond au ratio prix moyen / coût marginal. À coût marginal constant, cette baisse de *markup* traduit donc une baisse des prix de 11,8 %.

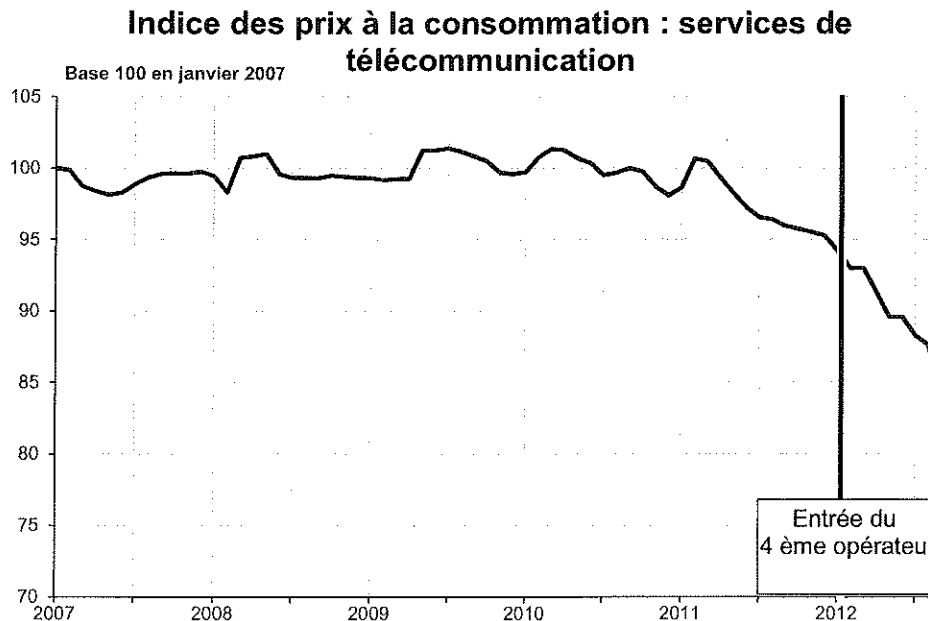
La suppression du monopole de vente des médicaments à prescription facultative en Italie s'est traduite par de fortes baisses de prix des médicaments concernés

En Italie, la suppression du monopole des officines concernant la vente de médicaments à prescription facultative a permis aux grandes surfaces de vendre certains médicaments. Cette mesure a provoqué des baisses de prix significatives : les grandes enseignes proposaient en moyenne des prix inférieurs de 25 % à ceux pratiqués initialement dans les officines, ce qui a incité ces dernières à baisser également leur prix de 13 % à 20 %. Au niveau agrégé, cela a conduit à une baisse des prix des médicaments de l'ordre de 6 % à 10 %<sup>7</sup>.

La levée des barrières à l'entrée dans le secteur des communications mobiles en France a contribué à une baisse des prix de l'ordre de 15 % et une hausse de l'activité du secteur

Le marché des services de télécommunication a été bouleversé en 2012 par l'arrivée du quatrième opérateur Free Mobile sur le marché des services mobiles. Le nouvel entrant a adopté une stratégie de prix agressive afin de rapidement conquérir une part substantielle du marché. Free Mobile aurait capté en neuf mois près de 6,4 % du marché et totaliserait un parc de 4,4 millions de clients mobiles.

Cette concurrence forte en prix a déclenché une baisse globale des prix, un transfert de clientèle vers Free Mobile et une hausse globale de la demande. Selon l'Arcep, **la facture mensuelle moyenne par client a baissé de 10,9 %** entre le deuxième trimestre de 2011 et celui de 2012. **L'indice des prix à la consommation des services de télécommunication a baissé de 15 %** en 2012 (cf. graphique ci-dessous), ce qui a contribué à hauteur de -0,3 point à l'inflation en 2012<sup>8</sup>. Au premier trimestre 2012, les trois autres opérateurs de réseau (Orange, SFR et Bouygues Télécom) ont perdu au total plus de 1,4 million de clients, avant de voir leur parc augmenter à nouveau au troisième trimestre. En contrepartie, la baisse des prix a permis de dynamiser fortement la demande de services mobiles en volume : **le parc total a augmenté de 7,4 % sur un an** au troisième trimestre 2012, soit le taux de croissance en glissement annuel le plus élevé depuis dix ans.



<sup>7</sup> Source : enquête d'Eurostat publiée en janvier 2008.

<sup>8</sup> Source : note de conjoncture INSEE décembre 2012.

La suppression du quota de taxis en Irlande a engendré une hausse de 200 % du nombre de taxis à Dublin

En Irlande, à la suite de la suppression du quota de taxis en 2000, le nombre de taxis a été multiplié par 3 en 2 ans. Les tarifs étant restés réglementés, la déréglementation s'est uniquement traduite par un ajustement du niveau d'activité. Le tableau suivant résume les réformes menées sur le secteur des taxis dans différents pays.

Tableau 6. Réformes réalisées dans quelques pays

	Caractéristiques du marché	Nombre de véhicules	Tarifs	Niveau de service
Irlande (déréglementation de l'accès)	Les taxis ordinaires prédominent (Dublin)	Augmentation massive (+ 200 % à Dublin et + 100 % en moyenne)	Restent réglementés	Diminution du temps d'attente dans tout le pays. Diminution nette pour les taxis à poste fixe et faible pour les radio-taxis
Nouvelle-Zélande (déréglementation de l'accès et des tarifs)	Le secteur des radio-taxis est important, surtout en dehors des villes	Augmentation massive (+ 160 % en moyenne entre 1989 et 2001). Diminution marginale du nombre de taxis ainsi que de leur disponibilité en zone rurale	Baisse en termes réels et hausse en termes nominaux. Les tarifs augmentent en termes réels en zone rurale	Diminution du temps d'attente. Fort élargissement de la gamme de services.
Suède (déréglementation de l'accès et des tarifs)	Prédominance des radio-taxis. Forte proportion (56 %) de courses subventionnées (surtout en zone rurale)	Augmentation immédiatement après la déréglementation, stabilisation ensuite. Pas d'augmentation à long terme en zone rurale. La tendance s'affaiblit.	Augmentation (en termes réels) immédiatement après la déréglementation, stabilisation ensuite. Augmentation maximale dans les villes moyennes et en zone rurale. Le coût des courses subventionnées a augmenté à la campagne et diminué en ville.	Raccourcissement du temps d'attente, pas d'évolution de la satisfaction des clients.
Norvège (déréglementation des tarifs dans certaines zones)	Prédominance des radio-taxis. Forte proportion (20 %) de courses subventionnées (surtout en zone rurale).	Aucun changement imputable à la déréglementation.	Augmentation (en termes réels) immédiatement après la déréglementation, stabilisation ensuite. Différenciation accrue des tarifs (surtout dans les grandes villes).	Augmentation de l'offre de nuit due à l'augmentation possible des recettes entraînée par la différenciation des tarifs
Pays-Bas (déréglementation de l'accès et plafonnement des tarifs)	Prédominance des taxis ordinaires dans les grandes villes et des radio-taxis ailleurs. Forte proportion de courses subventionnées par les pouvoirs publics, surtout en zone rurale.	Augmentation considérable du nombre de taxis ordinaires	Augmentation la première année et diminution la seconde année (en termes réels).	Augmentation très nette de la disponibilité des taxis ordinaires le week-end. Augmentation marginale de l'utilisation des taxis en ville et diminution en zone rurale.
États-Unis	Fortes différences, mais prédominance des taxis ordinaires en ville	Augmentation massive (+ 18 à + 127 %)	Augmentation	<i>Statu quo</i>
Canada	Fortes différences, mais prédominance des taxis ordinaires en ville	Augmentation	Inconnu	Amélioration de la disponibilité, baisse de la qualité

Source : Bekken et Longva, 2003.



La réduction des barrières à l'entrée dans le transport ferroviaire en Allemagne a contribué à augmenter fortement l'activité du secteur et à réduire les coûts

Le transfert aux régions (Länder) de la gestion du transport ferroviaire de proximité, décidé en 1996, s'est accompagné de son ouverture progressive à la concurrence : en 2010, la part de marché des nouveaux entrants du transport de voyageurs était de 22 %.

À la suite de l'ouverture à la concurrence, le coût du transport a diminué en Allemagne de 10 % entre 1997 et 2005 (voire 30 % dans certaines régions) tandis qu'il progressait de 5 % en France.

Cette régionalisation et cette ouverture à la concurrence se sont traduites par une forte augmentation de l'offre de transport (+ 28 % entre 1993 et 2006) et de la demande (+ 43 % de voyageurs sur la même période). Cette ouverture à la concurrence ne s'est pas faite au détriment de l'opérateur historique, qui a vu son volume de trafic s'accroître ces dernières années, alors même que sa part de marché diminuait.

Dans un marché globalement en croissance, il a donc été possible pour tous les opérateurs, nouveaux entrants comme entreprise historique, de bénéficier de la dynamique générale. La Deutsche Bahn transportait 41,1 milliards de voyageurs.km en 2009 contre 36,7 milliards en 2002 (hausse de 12 %). Dans le même temps, les nouveaux entrants ont atteint un volume de trafic de 5,6 milliards de voyageurs.km en 2009 contre seulement 1,5 milliard en 2002.

*2.3. Dans certains secteurs, une hypothèse de baisse de prix supérieure à 10 % peut être retenue*

Pour certaines professions spécifiques, les hypothèses de baisse de prix ont été affinées sur la base d'éléments plus précis sur leurs taux de rentabilité. En supposant que des réformes seront menées de façon à réduire de moitié la marge de ces professionnels sur certaines de leurs activités, nous en déduisons des hypothèses plus précises de baisse de prix. Le tableau suivant récapitule les raisonnements et les hypothèses de baisse de prix retenues pour les secteurs concernés.

**Tableau 1 : Hypothèses de baisses de prix pour certains secteurs spécifiques**

Libellé du secteur	baisse retenue	justification
Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	12,5 %	Les interventions d'urgence représentent jusqu'à 50 % du chiffre d'affaires de ces secteurs avec des marges de l'ordre de 100 %. Une réduction de moitié de ces marges entraînerait une baisse de prix de $50 \% * (100 \% - 50 \%) / 200 \% = 12,5 \%$ .
Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	12,5 %	
Commerces de détail d'optique	18 %	La mission IGF a constaté des marges de 50 % sur les verres et 66 % sur les montures. En supposant que le chiffre d'affaire du secteur se répartit de manière équivalente entre la vente de verres et de montures, une réduction de moitié des marges entraînerait une baisse des prix de $50 \% * [(66 \% - 66 \% / 2) / 1,66 + (50 \% - 50 \% / 2) / 1,5] = 18 \%$
Activités juridiques concernées <sup>9</sup>	19 %	Une réduction de moitié des marges des notaires, huissiers, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires, commissaires-priseurs judiciaires et greffiers de tribunaux de commerce amènerait une baisse des prix de 19 % en moyenne pour ces secteurs.

<sup>9</sup> Les avocats sont notamment exclus.

Pratique dentaire	24 %	L'adaptation, la pose et la vente de prothèses dentaires représente 65 % du chiffre d'affaires des dentistes avec des taux de marge compris entre 200 % et 400 %. Une diminution de moitié des marges impliquerait une baisse des prix du secteur comprise entre 22 et 26 %. Nous retenons 24 % de baisse.
-------------------	------	--

### 3. Les estimations empiriques de l'impact macroéconomique de la directive Services suggèrent que la mise en œuvre d'une réforme globale des professions réglementées pourrait avoir un impact significatif sur le PIB

Le rapport « Impact économique de la réglementation relative aux professions libérales dans différents États membres » de l'IHS de Vienne<sup>10</sup> montre tout d'abord que la France fait partie des États à haut degré de réglementation concernant les professions de pharmacien, juriste et comptable. Le rapport aboutit aux deux conclusions suivantes. D'une part, si les rentes sont plus fortes là où les réglementations sont lourdes, la qualité des services dispensés aux consommateurs n'apparaît pas plus élevée (sans doute parce que la qualité ne dépend pas seulement des conditions d'accès ou d'exercice, mais aussi du stimulant de la concurrence). D'autre part, une réglementation plus souple favorise la création de richesse, une productivité plus forte et des entreprises de taille plus grande.

D'autres études ont cherché à mesurer *ex ante* l'impact de la mise en place de la directive Services sur l'économie européenne, directive qui a vocation à accroître les échanges de services entre États Membres via la réduction des barrières aux échanges et à l'établissement d'activité. On peut citer notamment l'étude de Copenhagen Economics<sup>11</sup> (CE) et celle du département néerlandais Centraal Planbureau<sup>12</sup> (CPB). Les conclusions<sup>13</sup> se sont avérées globalement identiques, à savoir, à terme, la mise en place de la directive Services engendrerait un accroissement du PIB de 0,5 à 1,5% et une croissance du niveau d'emploi de 0,3%. Par ailleurs, rien n'indique que la qualité des services fournis varie en fonction du degré de réglementation.

La Commission a publié en avril 2012 une étude<sup>14</sup> évaluant a posteriori l'impact de la directive Services transposée depuis décembre 2009. **L'étude montre une hausse de 0,8 % du PIB au niveau de l'Union**, les effets au niveau national variant de 0,3 à plus de 1,5 % du PIB. La France se classe au 5<sup>e</sup> rang européen avec un impact de 1,06 % du PIB. Les résultats de cette évaluation des effets de la directive a posteriori sont donc cohérents avec les estimations menées avant sa mise en œuvre.

<sup>10</sup> Étude réalisée en 2003 par Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus et al. Pour la Commission européenne, DG Concurrence.

<sup>11</sup> Copenhagen Economics (2005), Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Final Report.

<sup>12</sup> Centraal Planbureau (2007), Verwachte economische effecten van de Europese Dienstenrichtlijn, CPB Notitie van 14 november 2007.

<sup>13</sup> Après avoir construit un indicateur d'hétérogénéité (distance entre le degré de réglementation de deux pays), les auteurs estiment économétriquement l'impact de ces écarts de réglementation sur les échanges de biens et services et sur les flux d'investissements directs à l'étranger. Cet impact s'avère significativement négatif. Les estimations sont alors utilisées pour calibrer un modèle d'équilibre général appliqué, les échanges de biens et services et les IDE étant considérés comme des fonctions de cette hétérogénéité.

<sup>14</sup> Les évaluations mutuelles des États ont permis la constitution d'une base de données comprenant le degré de réglementation pour 15 secteurs étudiés et pour chacun des États Membres ainsi que son évolution lié à la transposition de la directive. La comparaison aux autres États Membres montre que la France a une position médiane, qu'il s'agisse du degré initial de réglementation ou du taux de variation de ce dernier. Ces données permettent de mesurer économétriquement l'effet des barrières sectorielles ciblées par la Directive Services sur le commerce extérieur, les flux d'investissement direct à l'étranger (transmission internationale) et la productivité du travail (transmission intérieure). La Commission intègre ensuite les résultats de ces évaluations économétriques dans une simulation utilisant le modèle DSGE Quest III.

L'étude permet également d'évaluer **l'impact d'un prolongement des réformes** : si chaque État Membre réduisait le poids de sa réglementation sur le secteur des services de manière à atteindre le niveau moyen actuel des 5 meilleurs pays dans chacun des 15 secteurs étudiés, cela se traduirait à termes par **une hausse du PIB européen de l'ordre de 2,6 %** (en France, 2,7 %).

Le champ de ces études dépasse le cadre des professions réglementées<sup>15</sup> puisqu'elles concernent l'ensemble du secteur des services (commerce de détail, construction, hôtellerie restauration...), ces chiffres ne correspondent donc pas à une estimation de l'impact de la seule réforme des professions réglementées.

\*

Si les résultats de cette étude doivent être considérés avec précaution étant données les limites de ce type d'exercice (données, méthodologie, choix statistiques), ils forment néanmoins un faisceau d'indices forts indiquant que les réformes visant à réduire les barrières à l'établissement ou à l'activité engendreraient des gains économiques significatifs, en particulier au regard du poids de ces professions dans l'économie<sup>16</sup>.

#### **4. Selon nos évaluations, l'impact macroéconomique d'un assouplissement des contraintes réglementaires pesant sur un ensemble de professions examinées par l'IGF serait très favorable à long terme.**

Les professions examinées par l'IGF, professions dont le chiffre d'affaire s'élève à 138 Md€ en 2010 et qui engendrent 60 Md€ de valeur ajoutée, font l'objet de réglementations qui contraignent les prix et/ou le nombre d'acteurs. Nous avons réalisé, à l'aide du modèle macroéconométrique MÉSANGE, une évaluation de l'impact macroéconomique de l'assouplissement des contraintes réglementaires portant sur ces professions.

Pour un grand nombre de secteurs, nous faisons l'hypothèse qu'un assouplissement de l'ensemble des contraintes réglementaires entraîne une baisse des prix d'au plus 10 %<sup>17</sup>. Nous supposons qu'un assouplissement des contraintes sur les prix (tarifs régulés, dépenses prises en charge par des tiers, contraintes sur la détention du capital, etc.) entraînerait une baisse des prix de 5 % (cf. tableau 2 en annexe 2). De la même façon, un assouplissement des contraintes liées au nombre d'acteurs (numerus clausus, obligation de détenir une licence professionnelle, etc.) entraînerait une baisse des prix de 5 % (cf. tableau 2 en annexe 2). Pour certains secteurs spécifiques, nous avons affiné nos hypothèses de baisse de prix en nous basant sur leur taux actuel de rentabilité (cf. tableau 1 de la partie 2.3). Dans tous les cas, nous supposons que les baisses de prix sont graduelles et pleinement atteintes au bout de cinq ans.

On ne tient pas compte de l'impact positif que pourraient avoir l'accroissement de la concurrence sur les gains de productivité.

Sous ces hypothèses, d'après nos évaluations, l'assouplissement des contraintes réglementaires portant sur les professions examinées par l'IGF, aurait un impact macroéconomique significatif à long terme. La baisse des prix de vente de ces professions, très majoritairement dans les secteurs des services,

<sup>15</sup> Liste des secteurs pris en compte dans l'évaluation de la directive Services menée par la Commission européenne : Services juridiques, conseillers fiscaux, commerce de détail, architectes, professions comptables, agences de voyage, agences immobilières, hôtellerie restauration, guides touristiques, BTP, services de certification dans le domaine de la construction.

<sup>16</sup> Les professions réglementées étudiées par l'IGF engendrent un chiffre d'affaire de plus de 237 Md€ et 121 Md€ de valeur ajoutée en 2010.

<sup>17</sup> Cette hypothèse apparaît prudente au regard des estimations de l'impact de réformes passées, en France ou à l'étranger (cf. partie 2).

entraînerait une baisse du prix à la consommation des ménages et du prix des consommations intermédiaires des entreprises qui améliorerait à la fois le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité de l'économie. L'impact serait positif sur l'activité et sur l'emploi dès la première année (+0,1 point de PIB et +10 000 emplois, cf. tableau 1 en annexe 2). Au bout de 5 ans, les effets favorables seraient substantiels : les réformes de ces professions réglementées conduiraient à une activité supérieure de 0,5 point de PIB et un emploi supérieur de 120 000 postes.

\*

**Une réforme de l'ensemble des professions réglementées examinées par l'IGF, qui présentent des taux de rentabilité particulièrement élevés, pourrait conduire à une baisse de prix dans ces secteurs et donc à un gain de pouvoir d'achat pour les ménages et de compétitivité pour l'ensemble des entreprises. Dans l'hypothèse réaliste d'une baisse de 5 à 24 % des prix selon les secteurs, les gains macroéconomiques seraient significatifs en termes d'activité (+0,5 point de PIB à 5 ans), d'emploi (+120 000 emplois à 5 ans) et de compétitivité (exportations supérieures de 0,25% à 5 ans).**

## Annexe 1 : méthode d'estimation des *markups*

On utilise le facteur de marge économique (ou *markup*) pour comparer l'intensité de la concurrence de différents secteurs de l'économie dans différents pays européens. Le facteur de marge est défini comme le rapport entre le prix de vente et le coût de production d'une unité supplémentaire de produit (le coût marginal). Un facteur de marge plus élevé reflète ainsi un degré de concurrence plus faible. L'estimation des facteurs de marge sur différentes périodes permet en outre d'apprécier l'évolution au cours du temps du degré de concurrence dans chacun des secteurs considérés.

### 1. Méthode d'estimation

Le facteur de marge n'est pas directement observable car on ne dispose pas de données présentant le coût marginal. Une méthode d'estimation économétrique permettant de contourner cette difficulté a été développée par Roeger en 1995 (cette méthode, largement utilisée dans les organisations internationales, a été utilisée par la DG Trésor en 2007)<sup>18</sup>.

La méthode repose sur l'estimation du résidu de Solow, la part de la croissance de la production non expliquée par la croissance des facteurs de production (capital et travail). Ce résidu peut se mesurer de deux manières : en termes de quantités (à partir de la maximisation du profit) ou en termes de prix (à partir de la minimisation du coût). En comparant ces deux mesures, on obtient une estimation de l'indice de Lerner, qui donne immédiatement le *markup*.<sup>19</sup>

Cette estimation est néanmoins fragile car elle repose sur des hypothèses assez fortes (notamment la constance des rendements d'échelle). La prise en compte de rendements d'échelle croissants conduirait à des *markups* estimés encore plus importants. La mesure utilise des données annuelles sur de longues périodes. On n'a donc pas une mesure de la réalité d'un secteur pour une année donnée, mais plutôt une moyenne des comportements de marge des producteurs sur une certaine période et les niveaux mesurés par les *markups* ne prennent donc pas en compte les réformes réalisées en France et dans les autres pays récemment. Cette méthode permet en revanche facilement de faire des comparaisons internationales.

Sous ces réserves cette estimation donne donc un ordre de grandeur de l'ampleur potentielle d'une réforme stimulant fortement la concurrence dans le secteur des services et dans celui des services professionnels.

### 2. Données

Nous utilisons les données issues de la base STAN de l'OCDE. Les plages temporelles disponibles, en fonction des pays, sont les suivantes<sup>20</sup> :

- Allemagne : 1991-2010
- Belgique : 1995-2011
- Danemark : 1994-2010
- Finlande : 1975-2011
- France : 1978-2007

<sup>18</sup> Bouis, Romain, « Quels secteurs réformer pour augmenter la croissance et l'emploi ? », *Document de travail, DGTPE*, décembre 2007.

<sup>19</sup> Le *markup*  $\mu$  est relié à l'indice de Lerner  $B$  par l'expression  $\mu = 1 / (1-B)$ .

<sup>20</sup> Pour la France, l'Italie et le Royaume-Uni, les données ne sont disponibles que dans la version précédente de la base STAN (rev 3), pour les autres pays on utilise la dernière version de la base (rev 4).

- Italie : 1993-2009
- Royaume-Uni : 1996-2007

Pour faire une comparaison la plus large possible, nous avons choisi de présenter les résultats sur deux périodes d'estimation : du début des années 1990 à 2000 et de 2000 à la dernière année disponible. Les résultats sur la première période ne sont pas présentés pour la Belgique, le Danemark, et le Royaume-Uni en raison du trop faible nombre d'années disponibles.

### 3. Résultats détaillés

Les résultats des estimations sont les suivants :

	Services		Services professionnels <sup>21</sup>	
	Avant 2000	Après 2000	Avant 2000	Après 2000
Allemagne <sup>1</sup>	1,33	1,27	1,43	1,34
Belgique <sup>2</sup>	n/d	1,23	n/d	1,30
Danemark <sup>3</sup>	n/d	1,20	n/d	1,29
Finlande <sup>4</sup>	1,30	1,15	1,41	1,20
France <sup>5</sup>	1,31	1,30	1,38	1,36
Italie <sup>6</sup>	1,32	1,32	1,38	1,38
Royaume-Uni <sup>7</sup>	n/d	1,18	n/d	1,27

1. 1992-2000 et 2000-2010

2. 1996-2000 et 2000-2011

3. 1994-2000 et 2000-2010

4. 1992-2000 et 2000-2010

5. 1992-2000 et 2000-2007

6. 1993-2000 et 2000-2009

7. 1996-2000 et 2000-2007

<sup>21</sup> C'est le secteur des « business sector services » : commerce, transport, hébergement, services financiers, services liés à l'immobilier, services de support administratif (comptabilité, avocats, etc.). Contrairement au champ des services en général, ne sont donc pas inclus les services à la personne, les services sociaux et les activités récréatives.

**Annexe 2 : impacts macroéconomiques d'un assouplissement des contraintes portant sur les professions réglementées**

**Tableau 1 : Impact macroéconomique de l'assouplissement des contraintes portant sur un ensemble de professions réglementées**

Écart au compte central en %	1 an	2 ans	3 ans	5 ans	10 ans
<b>PIB en volume</b>	0,06	0,15	0,27	0,53	0,59
<b>Consommation des ménages</b>	0,10	0,26	0,47	0,91	1,06
<b>Exportations</b>	0,02	0,06	0,13	0,27	0,25
<b>Importations</b>	0,08	0,18	0,29	0,51	0,37
<b>Prix de la consommation des ménages</b>	-0,26	-0,59	-0,96	-1,70	-1,68
<b>Salaire réel net</b>	0,13	0,24	0,41	0,85	1,34
<b>Coût réel du travail</b>	-0,12	-0,26	-0,37	-0,46	0,08
<b>Emploi salarié (en milliers)</b>	8	29	60	121	114
<b>Balance commerciale (en pts de PIB)</b>	-0,03	-0,06	-0,09	-0,15	-0,07

Note de lecture : Sous l'hypothèse que les contraintes portant sur les professions réglementées sont supprimées et que cette suppression entraîne des baisses des prix de 5 à 24% selon les secteurs, au bout de dix ans, le PIB serait augmenté de 0,59 point et 114 000 emplois supplémentaires seraient créés par rapport à une situation où ces contraintes ne seraient pas supprimées.

**Tableau 2 : Hypothèses de modélisation**

Secteurs	Baisse de prix simulé
Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	10%
Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	12,5%
Travaux de plâtrerie	10%
Travaux de menuiserie bois et PVC	10%
Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	12,5%
Travaux de peinture et vitrerie	10%
Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	10%
Commerces de détail d'optique	18%
Transports de voyageurs par taxis	10%
Activités juridiques concernées	19%
Activités vétérinaires	10%
Enseignement de la conduite	5%
Pratique dentaire	24%
Ambulances	10%
Laboratoires d'analyses médicales	10%
Activités des infirmiers et des sages-femmes	10%

À partir des éléments descriptifs de la situation existante fournis par l'IGF, nous considérons qu'il y a une contrainte en prix dans un secteur si l'un des critères suivants est vérifié :

- impossibilité de détenir plusieurs entités ;
- existence de tarifs régulés ;
- existence de tarifs pris en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie, assurance civile...).
- existence de restrictions d'accès au capital pour les non professionnels

Nous considérons qu'il y a une contrainte en quantité dans un secteur si l'un des critères suivants est vérifié :

- existence d'un monopole, même partiel, d'activité ;
- exigence de qualification manifestement excessive ;
- obligation de détenir une licence professionnelle ;
- existence d'un numerus clausus.



## **PIÈCE JOINTE II**

**Liste des interlocuteurs avec qui la mission a échangé**



# SOMMAIRE

<b>1. MINISTÈRES, ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PUBLICS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Économie et Finances.....	1
1.2. Autorité de la concurrence.....	2
1.3. INSEE.....	2
1.4. Pôle Emploi.....	2
1.5. Caisse des dépôts et consignations.....	3
1.6. Affaires sociales et santé.....	3
1.7. Justice.....	3
1.8. Ecologie et du développement durable.....	3
1.9. Intérieur.....	3
1.10. Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.....	4
<b>2. REPRÉSENTANTS DES PROFESSIONNELS ET PERSONNALITÉS QUALIFIÉES .....</b>	<b>4</b>
2.1. Personnalités qualifiées .....	4
2.2. Professions juridiques.....	4
2.3. Professions du chiffre.....	4
2.4. Professions liées à la santé.....	5
2.5. Professions artisanales .....	5
2.6. Autres professions et activités.....	6



## 1. Ministères, administrations et organismes publics

### 1.1. Économie et Finances

*Cabinet du ministre de l'économie et des finances*

M. Rémi RIOUX, directeur de cabinet du ministre

M. Alexis KHOLER, directeur de cabinet adjoint

M. Jean-Jacques BARBERIS, conseiller du ministre

*Cabinet du ministre du redressement productif*

M<sup>me</sup> Fanny LETIER, directrice adjointe du cabinet

M. Xavier HUBERT, conseiller juridique du ministre

*Direction générale du Trésor*

M. Ramon FERNANDEZ, Directeur général du Trésor

M<sup>me</sup> Anne EPAULARD, sous-directrice des politiques économiques

M. Renaud LASSUS, directeur du service des politiques macroéconomiques et des affaires européennes

M. Emmanuel MASSE, Sous-directeur des politiques sectorielles

M. Emmanuel JESSUA, Chef de bureau politique économique France

M<sup>me</sup> Constance VALIGNY, Chef de bureau des activités tertiaires et concurrence

M. Guillaume VANDERHEYDEN, anciennement Chef du bureau de la stratégie, études et pilotage

M<sup>me</sup> Cécile MAHE, Adjointe au Chef de bureau de la stratégie études et pilotage

*Direction générale de la compétitivité, des services, de l'innovation et des services*

M. Pierre BRUNHES, Chef de service, Service Tourisme, commerce, artisanat et services

M. Guillaume LACROIX, Adjoint au chef de service, Service Tourisme, commerce, artisanat et services

M. Julien FRAICHARD, Chef de bureau des études économiques thématiques

M. François MAGNIEN, Sous-directeur de la prospective et des études économiques et de l'évaluation

Mme Anne LAURENT, Sous-directrice de l'Europe et des partenariats internationaux

Mme Hélène MACHART, Chargée de mission, Bureau de la propriété industrielle et de la qualité

*Direction des affaires juridiques*

Michel LEJEUNE, Sous-directeur droit des régulations économiques

François SCHOEFFLER, Sous-directeur droit public et droit européen et international

## Pièce jointe II

### *DGCCRF*

M Stanislas MARTIN, Chef de service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés

M. Didier GAUTIER, Chef de service national des enquêtes

M. Didier THOUENON, Directeur départemental, Adjoint au Chef de service national des enquêtes

Axel THONIER, Sous-directeur de l'industrie, santé et logement

Alain BOULANGER, Chef de bureau des produits et prestations de santé et services à la personne

Pierre CHAMBU, Sous-directeur des services et réseaux

### *Direction générale des finances publiques*

M. Yannick GIRAULT, chef de la Mission nationale d'audit

M. Baptiste WELLER, membre de la Mission nationale d'audit

Maxime GAUTHIER, chef de service de la gestion fiscale

Thierry DUFANT, sous-directeur chargé des missions foncières de la fiscalité du patrimoine et des statistiques

Hélène PONCET, chef du bureau en charge des études et statistiques en matière fiscale

Patricia LEMESLE, Adjointe à la chef du bureau en charge des études et statistiques en matière fiscale

### *SIRCOM*

Pierre-Emmanuel RICHARD, chef du service de la communication

Pauline FOURNET, chef du bureau des études

### *Autres administrations*

Mme Marie-José PALASZ, Présidente de la commission de certification des comptes des organismes payeurs

## **1.2. Autorité de la concurrence**

M. Bruno LASSERE, Président de l'Autorité de la concurrence

Mme Virginie BEAUMEUNIER, Rapporteur Général

## **1.3. INSEE**

M. Philippe BRION, chef du département Répertoire, infrastructures et statistiques structurelles

M<sup>me</sup> Jacqueline BRASSEUR, division « Elaboration des statistiques annuelles d'entreprises »

Mme Nicole ROTH, Chef du département de l'emploi et des revenus d'activité

## **1.4. Pôle Emploi**

Stéphane DUCATEZ, Directeur des études et de l'évaluation

### **1.5. Caisse des dépôts et consignations**

Mme Nathalie GILLY, Directrice des services bancaires

M. Jérôme FEHRENBACH, Directeur département des clientèles

### **1.6. Affaires sociales et santé**

*Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé*

M. Vincent BEAUGRAND, conseiller

M. Agathe DENECHERE, conseillère

*Direction générale de l'offre de soins*

M. Raymond LE MOIGN, sous-directeur des ressources humaines du système de santé.

Mme Natacha LEMAIRE, sous-directrice de la régulation de l'offre de soins.

Mme Perrine RAME-MATHIEU, chef du bureau R2.

M. Thierry KURTH, adjoint au chef de bureau R3.

Mme Evelyne SATONNET, chef du bureau PF3.

Mme Sonia LEDEE, adjointe au chef de bureau RH1.

M Guy BOUDET, chef du bureau RH2.

### **1.7. Justice**

*Direction des affaires civiles et du sceau*

M. Laurent VALLEE, Directeur des affaires civiles et du sceau

M. Christophe TISSOT, Sous-directeur des professions judiciaires et juridiques

M. Ludovic JARIEL, Chef du bureau de la réglementation des professions

### **1.8. Ecologie et du développement durable**

*Direction générale de l'énergie et du climat*

M. Daniel KOPACZEWSKI, Sous-directeur chargé de la sécurité et des émissions des véhicules

M<sup>me</sup> Cathy BIETH, Chef du bureau Animation du contrôle technique déconcentré

### **1.9. Intérieur**

*Direction des libertés publiques et des affaires juridiques*

M. Philippe BERTRAND, Chef de la section des polices spéciales

## **1.10. Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**

M. Charles MARTINS FERREIRA, Adjoint au sous-directeur de la direction de la santé et de la protection animales

## **2. Représentants des professionnels et personnalités qualifiées**

### **2.1. Personnalités qualifiées**

Jacques ATTALI, Président-fondateur de PlaNet Finance Group

### **2.2. Professions juridiques**

M. Jean-François BAUVIN, Vice-président Chambre Nationale des Huissiers de Justice

M. Frédéric BARBIN, Président du Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce

M. Pascal DANIEL, Président du GIE Infogreffe

M. William FEUGERE, Président National Avocats Conseils d'Entreprises

M. Xavier HUERTAS, Vice-président CNAJMJ Administrateur judiciaire

M. Jean-Daniel LACHKAR, Président Chambre Nationale des Huissiers de Justice

M. David LEVY, Directeur du Pôle juridique du Conseil National des Barreaux

M. Ludovic MORAND, Vice-président Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs judiciaires

M. Patrick SANNINO, Vice-président Chambre Nationale des Huissiers de Justice

M. Marc SENECHAL, Président CNAJMJ Mandataire judiciaire

M. Jean TARRADE, Président du Conseil supérieur du notariat

M. Patrice TARTINVILLE, Directeur Général du Conseil Supérieur du Notariat

M. Alain TURPIN, Président Chambre Nationale des Commissaires-Priseurs judiciaires

M<sup>me</sup> Anne VAUCHER, Avocat Associée, Membre du Conseil National des Barreaux

### **2.3. Professions du chiffre**

M<sup>me</sup> Agnès BRICARD, Présidente du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables

M. Claude CAZES, Président sortant de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes

M<sup>me</sup> Gaëlle PATETTA, Directeur juridique du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables

M. Olivier SALAMITO, Secrétaire général du Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts-Comptables



## 2.4. Professions liées à la santé

M<sup>me</sup> Isabelle ADENOT, Présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens  
M. Michel BAUSSIER, Président du Conseil Supérieur de l'Ordre des vétérinaires français  
M. Bernard BOCCA, Président de la Chambre Nationale des services d'ambulance  
M. François BONNET, Secrétaire élu de la Chambre Nationale des services d'ambulance  
M. Didier BORNICHE, Président du Conseil national de l'ordre des infirmiers  
M. Gilbert BOUTEILLE Vice-président du Conseil de l'ordre national des chirurgiens-dentistes  
M. François CHEVET, Président délégué de l'Union des Opticiens  
M. Christian COUZINOU, Président du Conseil de l'ordre national des chirurgiens-dentistes  
M. Luc DE LAFORCADE, Président délégué de la Chambre Nationale des services d'ambulance  
M. Robert DESMOULINS, Président du Conseil central de la section G de l'ordre  
M. Jean-Paul DAVID, Président du Conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes  
M. Bernard DETREZ, Président de l'Union Nationale patronale des prothésistes dentaires  
M. Jacques GUERIN, Vice-président du Conseil Supérieur de l'Ordre des vétérinaires français  
Dr. Michel LEGMANN, Président de l'Ordre des médecins  
M<sup>me</sup> Céline LE SEC'H, Service Communication/Évènementiel de l'Union Nationale patronale des prothésistes dentaires  
M. Jean-François MARINACCE, Président du Syndicat National OPTOMETRISTE  
M. Serge NOSSOVITCH, Délégué général de la Chambre Nationale des services d'ambulance  
M. Gérald ORS, Directeur juridique et administratif de l'Ordre des masseurs-kinésithérapeutes  
M. Eric PROU, Président du Conseil national de l'ordre des pédicures-podologues  
M. Jean-Charles ROCHARD, Secrétaire Général de l'Ordre national des Pharmaciens  
Dr. Paul SAMAKH, Président de la Commission de l'Enseignement et des Titres, Vice-président du Conseil de l'ordre national des chirurgiens-dentistes  
M. Henri-Pierre SAULNIER, Président de l'Union des Opticiens  
M<sup>me</sup> Dona SAUVAGE, Secrétaire Générale du Conseil Supérieur de l'Ordre des vétérinaires français

## 2.5. Professions artisanales

M. Guy BELLIER, Chef du Service des Affaires Juridiques et Sociales de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment  
M. Jean-Jacques CHÂTELAIN, Président de l'Union Nationale Artisanale Peinture Vitrierie Revêtements  
M. Alain CHOUGUIAT, Chef du Service des Affaires Economiques de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment  
M. Jean-Marc DESMEDT, Président de l'UNA Charpente Menuiserie Agencement  
M. Maurice DI GUSTO, Président de l'Union Nationale Artisanale Couverture Plomberie

## Pièce jointe II

M. François HUREL, Président de l'Union des auto-entrepreneurs

M. David MORALES, Président de l'UNA Métiers et Techniques du Plâtre et de l'Isolation

M. François MOUTOT, Directeur général de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers et de l'Artisanat

M. Gilbert OLIVET, Président de l'UNA SM

### 2.6. Autres professions et activités

M. Jean-François BUET, Président de la Fédération Nationale de l'Immobilier

M. Lionel CARLI, Président du Conseil national de l'ordre des architectes

M<sup>me</sup> Sandrine COQUELARD, Juriste, Responsable du pôle expertises Invest in France Agency

M. Jean-Luc DETAVERNIER, Délégué Général de la Fédération des ascenseurs

M<sup>me</sup> Martine HOULIERE, Présidente Directrice Générale du Centre de contrôle technique SECURITEST

M. Stéphane KRAUSE, Président de la Fédération des ascenseurs

M<sup>me</sup> Isabelle MOREAU, Directrice des relations extérieures et institutionnelles du Conseil national de l'ordre des architectes

M. Nicolas THOUVENIN, Directeur Général de la Fédération Nationale de l'Immobilier

M. Hervé de VEYRAC, Président de la Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurance



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

**IGF**  
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

**RAPPORT**

**N° 2012-M-057-03**

**Les professions réglementées**

**Tome 2 – Annexes transversales**

**- MARS 2013 -**



# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

- ANNEXE I : MÉTHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE POUR LA DÉFINITION DU CHAMP D'ÉTUDE DE LA MISSION**
- ANNEXE II : ANALYSE DES « TÂCHES RÉSERVÉES », MONOPOLES ET PÉRIMÈTRES D'ACTIVITÉS RÉSERVÉS À CERTAINS PROFESSIONNELS**
- ANNEXE III : ANALYSE DE CERTAINES RÉGLEMENTATIONS TARIFAIRES**
- ANNEXE IV : ANALYSE DE CERTAINES RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ DE FORMATION OU D'INSTALLATION**
- ANNEXE V : ANALYSE DES RESTRICTIONS À L'ACCÈS AU CAPITAL DE CERTAINES ACTIVITÉS ET PROFESSIONS**
- ANNEXE VI : ANALYSE DE CERTAINES EXIGENCES MINIMALES DE QUALIFICATION**
- ANNEXE VII : LETTRE DE MISSION**





## **ANNEXE I**

**Méthodologie mise en œuvre pour la  
définition du champ d'étude de la mission**



# SOMMAIRE

<b>1. DANS UN PREMIER TEMPS, LA MISSION A SUCCESSIVEMENT APPLIQUÉ AUX SECTEURS DÉFINIS PAR LA NOMENCLATURE NAF DE L'INSEE DES CRITÈRES DE POIDS DANS L'ÉCONOMIE ET DE RENTABILITÉ COMPARÉE ET RETENU AINSI 86 SECTEURS.....</b>	<b>1</b>
1.1. La sélection des secteurs non agricoles présentant un poids significatif dans l'économie (valeur ajoutée supérieure à 1 Md€) a permis d'isoler 248 activités industrielles, commerciales et de services .....	1
1.2. Parmi ces 248 secteurs présentant un poids significatif dans l'économie, 86 ont une rentabilité supérieure à la moyenne de l'économie.....	1
<b>2. PARMIS LES 86 SECTEURS LES PLUS RENTABLES DE L'ÉCONOMIE, LA MISSION A IDENTIFIÉ UN PÉRIMÈTRE D'ÉTUDES DE 27 SOUS-SECTEURS D'ACTIVITÉ QUI ASSOCIENT FORTE RENTABILITÉ ET HAUT NIVEAU DE RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>3</b>
2.1. La mission a utilisé dix critères pour évaluer le caractère plus ou moins réglementé des professions concernées.....	3
2.2. Une analyse économétrique met en évidence une corrélation entre niveau de réglementation et rentabilité et indique que la rentabilité est significativement plus élevée lorsque s'appliquent deux réglementations ou plus, ce qui conduit à retenir un champ d'étude de 27 secteurs d'activités .....	4
2.3. L'analyse économétrique montre que certaines réglementations ont plus d'influence sur la rentabilité que d'autres .....	7
2.4. Certains secteurs de la classification NAF de l'Insee regroupant plusieurs professions aux caractéristiques homogènes, la mission a identifié 37 activités et professions pouvant donner lieu à une analyse approfondie.....	7



## Annexe I

La présente annexe expose la méthode mise en œuvre et le champ d'analyse retenu en vue d'investigations approfondies de la mission.

Au total, le champ d'analyse tel que déterminé par croisement des plusieurs critères d'analyse, a conduit la mission à examiner **27 secteurs d'activités réglementés représentant au total 123,8 Md€ de valeur ajoutée (soit 6,4 % du PIB).**

### **1. Dans un premier temps, la mission a successivement appliqué aux secteurs définis par la nomenclature NAF de l'Insee des critères de poids dans l'économie et de rentabilité comparée et retenu ainsi 86 secteurs**

#### **1.1. La sélection des secteurs non agricoles présentant un poids significatif dans l'économie (valeur ajoutée supérieure à 1 Md€) a permis d'isoler 248 activités industrielles, commerciales et de services**

La mission a, en premier lieu, examiné les 732 sous-classes d'activité de la nomenclature d'activités françaises (NAF) de l'Insee afin d'isoler, parmi les activités industrielles, commerciales et de services, les sous-classes d'activité ayant une valeur ajoutée supérieure à 1 Md€ et comptant plus de 20 unités légales.

L'application de ce premier critère a permis de retenir 248 activités industrielles, commerciales et de services créant plus d' 1 Md€ de valeur ajoutée en 2010.

#### **1.2. Parmi ces 248 secteurs présentant un poids significatif dans l'économie, 86 ont une rentabilité supérieure à la moyenne de l'économie**

La mission a, en second lieu, examiné la rentabilité des 248 activités précitées, sur 2009 et 2010.

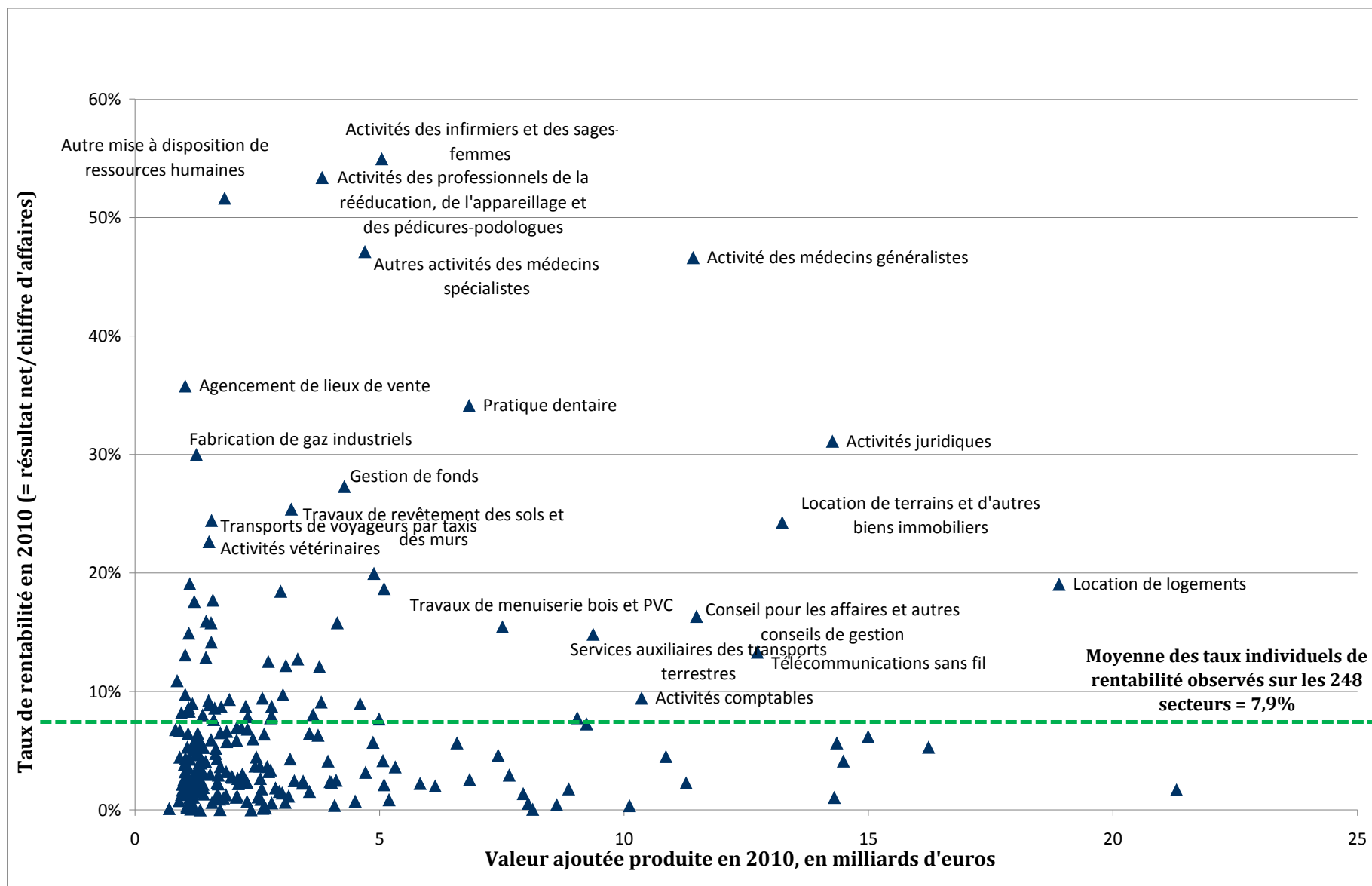
L'indicateur de rentabilité utilisé ici est le **rapport du résultat net comptable au chiffre d'affaires**, qui reflète la rémunération nette d'une activité du point de vue de ses clients.

Afin d'identifier les activités dans lesquelles peuvent exister des « *rentes de situation* », la mission a considéré une sous-classe d'activité industrielle, commerciale et de services comme particulièrement rentable lorsque celle-ci a présenté une rentabilité supérieure à la rentabilité moyenne de l'économie française sur au moins un des deux exercices 2009 et 2010.

L'application de ce second critère a ainsi permis de retenir **86 sous-classes d'activité particulièrement rentables** parmi les 248 sous-secteurs économiques ayant un poids significatif (cf. tableau 5). Ces 86 sous-classes présentent un taux de rentabilité moyen de 14,1 %.

## Annexe I

**Graphique 1 : Les 248 sous-secteurs d'activité présentant un poids significatif dans l'économie classés par taux de rentabilité et valeur ajoutée**



Source : Calculs IGF, d'après les données de l'Insee 2010.

## 2. Parmi les 86 secteurs les plus rentables de l'économie, la mission a identifié un périmètre d'études de 27 sous-secteurs d'activité qui associent forte rentabilité et haut niveau de réglementation

Pour chacune des 86 sous-classes d'activité pesant un poids significatif dans l'économie et présentant une rentabilité supérieure à la moyenne de l'économie, la mission a examiné s'il existait des réglementations spécifiques relatives à ces secteurs d'activité (tableau 6). La mission a ensuite mené une analyse économétrique, qui montre qu'au sein du groupe de 86 sous-secteurs d'activité examinés le niveau de rentabilité d'une profession est significativement plus élevé lorsque celle-ci cumule au moins deux réglementations. Cette méthode aboutit à retenir 27 sous-secteurs particulièrement rentables et présentant un niveau important de réglementation.

### 2.1. La mission a utilisé dix critères pour évaluer le caractère plus ou moins réglementé des professions concernées

Constatant l'absence de définition de ce qu'est une « *activité ou profession réglementée* »<sup>1</sup>, la mission a considéré qu'une activité faisait l'objet de réglementations significatives sur la base d'un faisceau d'indices. Dix critères de réglementation ont ainsi été examinés pour chaque secteur :

- ◆ l'exigence de qualification professionnelle (diplôme, expérience...);
- ◆ l'obligation de détenir une licence professionnelle;
- ◆ l'existence d'un numerus clausus (restriction quantitative à l'installation professionnelle);
- ◆ l'obligation de respecter une forme sociale définie (SEL, SCP...);
- ◆ l'existence de restrictions d'accès au capital des entités d'exploitation pour les tiers non professionnels;
- ◆ l'impossibilité pour le professionnel d'être actionnaire majoritaire de plusieurs unités légales dans le même secteur;
- ◆ l'obligation de souscrire une assurance professionnelle;
- ◆ l'existence d'un monopole, total ou partiel, d'activité au bénéfice des professionnels concernés;
- ◆ l'existence de tarifs réglementés;
- ◆ l'existence de tarifs de prise en charge, même partielle, par un tiers (assurance-maladie,...).

Sur les 86 sous-classes d'activité retenues, 42 ne font l'objet d'aucune de ces réglementations, 16 sont régies par une réglementation, trois par deux réglementations parmi les dix réglementations testées et 24 activités cumulent trois réglementations ou plus.

---

<sup>1</sup> Toute activité économique étant soumise à des normes de droit (par exemple le respect du code de la consommation ou du code de l'environnement), la mission ne pouvait considérer que la seule soumission d'une activité à des normes publiques en faisait une « *activité et profession réglementée* ».

Par ailleurs, les tentatives de définition de ce qu'est une profession réglementée sont restées jusqu'ici inachevées, aux plans français, communautaire et international. Par exemple, c'est le cas de l'article 3 de la directive n°2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui définit comme « *profession réglementée* » une « *activité ou [un] ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice.* » Une telle définition, centrée sur l'exigence d'une qualification, ne suffit pas à appréhender l'ensemble des cas où il faut considérer qu'une profession est réglementée.

## Annexe I

### 2.2. Une analyse économétrique met en évidence une corrélation entre niveau de réglementation et rentabilité et indique que la rentabilité est significativement plus élevée lorsque s'appliquent deux réglementations ou plus, ce qui conduit à retenir un champ d'étude de 27 secteurs d'activités

Afin de déterminer lesquels des 86 secteurs d'activités feraient l'objet d'analyses approfondies, la mission a mené une analyse économétrique permettant d'identifier le nombre minimal de réglementations à partir duquel il est observé un surcroît de rentabilité statistiquement significatif. Pour ce faire, la mission a procédé à une séparation des 86 secteurs d'activités (hors secteurs des sociétés de holding et secteurs des sociétés de sièges sociaux dont la rentabilité ne reflète pas la situation économique) en deux classes en fonction du nombre total de réglementations dont ils font l'objet.

Tableau 1 : Impact de la réglementation sur le niveau de rentabilité constaté

N	Nombre de secteurs ayant au moins N réglementation	Surcroît de rentabilité des entreprises ayant au moins N réglementation	Significativité de la modélisation
1	44	4.7 %	7.3 %
2	27	7.5 %	0.7 %
3	24	8.4 %	0.4 %
4	21	10.1 %	0.1 %
5	14	15.0 %	0.0 %
6	12	17.6 %	0.0 %

*Source : Mission IGF, d'après données INSEE*

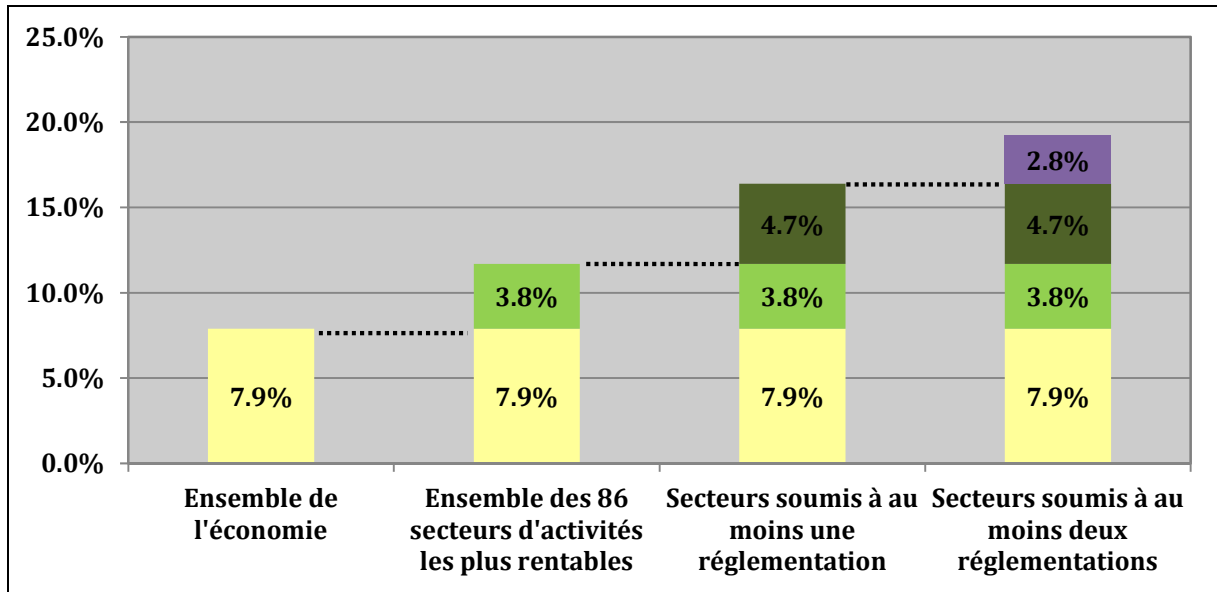
*Note de lecture : les secteurs présentant au moins trois réglementations ont une rentabilité supérieure de 8,4 % aux secteurs présentant au plus deux réglementations avec une significativité de 0,4 %. Un modèle est considéré comme pertinent quand sa significativité est inférieure à 5 %.*

A partir de l'analyse économétrique dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessus, la mission conclut qu'il existe un surcroît de rentabilité statistiquement significatif lorsque deux réglementations ou plus sont présentes. Plus précisément, les secteurs d'activités caractérisés par la présence d'aucune ou d'une réglementation ont enregistré une rentabilité moyenne (résultat net sur chiffre d'affaires) de 11,7 %, alors que les secteurs d'activités où deux réglementations ou plus s'appliquent, bénéficient d'un niveau moyen de rentabilité **significativement supérieur de 7,5 point de pourcentage soit 19,2 %, soit 2,4 fois la rentabilité moyenne constatée sur l'ensemble de l'économie.**



### Annexe I

**Graphique 2 : Comparaison, parmi les 86 sous-secteurs les plus rentables de l'économie, des rentabilités (résultat net/chiffre d'affaires) constatées avec aucune, une ou au moins deux réglementation**



Source : Mission IGF, d'après les données de l'INSEE sur l'exercice 2010.

Sur la base de cette analyse, la mission a séparé les 86 secteurs identifiés précédemment en deux groupes : les 59 secteurs présentant au plus une réglementation, et les 27 secteurs comptant au moins deux réglementations, et qui font l'objet d'analyses approfondies dans la suite du présent rapport.

Au total, **le champ d'étude de la mission porte sur ces 27 sous-secteurs d'activité, représentant un chiffre d'affaires de 235,8 Md€, une valeur ajoutée de 123,8 Md€ et un résultat net, c'est-à-dire un prélèvement net sur l'économie de 42,7 Md€.**

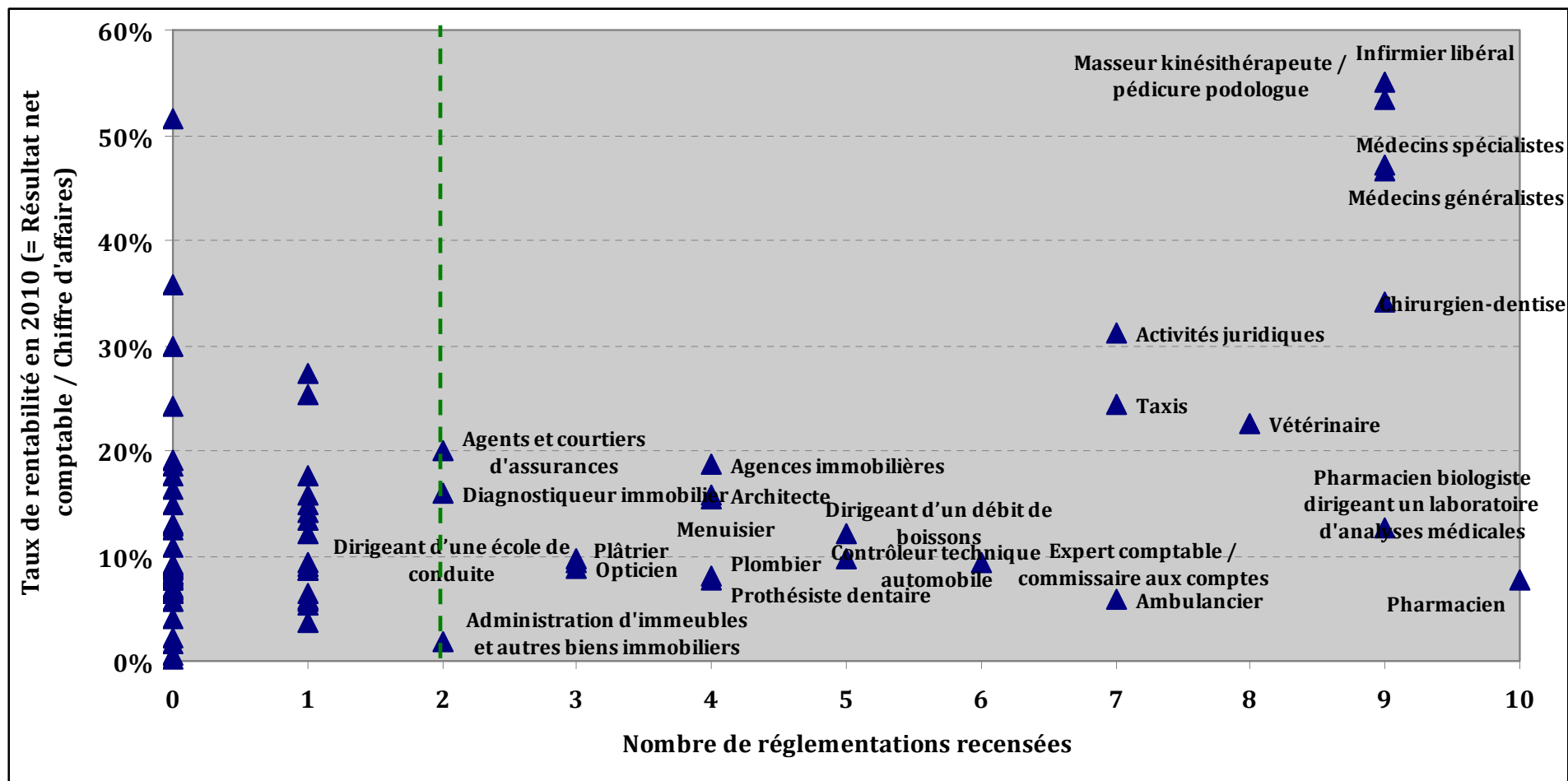
**Tableau 2 : Délimitation du champ de secteurs couvert par la mission**

Périmètre	Nombre de sous-secteurs d'activité	Chiffre d'affaires en 2010 (Mds€)	Valeur ajoutée en 2010 (Mds€)	Résultat net comptable en 2010 (Md€)	Effectif salariés en 2010
France entière	732	ND	1 937,3		23 859 500
Ensemble statistique couvert par les données INSEE traitées par la mission	638	3 598,0	1 033,4		15 053 110
Secteurs ayant une valeur ajoutée supérieure à 1 Md€ et comptant plus de 20 unités légales	248	2 817,8	818,9		11 921 907
Sous-ensemble présentant en sus une rentabilité supérieure à la moyenne nationale en 2009 ou en 2010	86	825,0	341,9	217,5	3 708 168
Sous-ensemble marqué par au moins deux critères de réglementation significatifs, faisant l'objet du rapport	27	235,8	123,8	42,7	1 100 000

Source : Mission IGF, d'après les données INSEE.

Annexe I

Graphique 3 : Les 86 sous-secteurs d'activité les plus rentables en 2009 ou 2010 classés par rentabilité et nombre de réglementations



Source : Mission IGF, d'après données Insee 2010.

### 2.3. L'analyse économétrique montre que certaines réglementations ont plus d'influence sur la rentabilité que d'autres

Le tableau 3 permet de constater que l'effet marginal des réglementations sur la rentabilité d'un secteur varie d'une réglementation à l'autre. L'existence de numerus clausus, de tarifs régulés et de restrictions portant sur la détention du capital des unités légales et sur leur forme sociale semblent avoir les effets les plus importants sur la rentabilité. A l'inverse, les exigences liées à la qualification professionnelle, à l'assurance professionnelle ou à la détention d'une licence semblent avoir un effet plus mesuré sur la rentabilité.

**Tableau 3 : Effet marginal de l'existence d'une réglementation par rapport à l'absence de toute réglementation**

Réglementation	Rentabilité <sup>2</sup> des activités sans aucune réglementation	L'effet marginal de cette réglementation est-il significatif ?	Effet sur la rentabilité en points de pourcentage
L'existence d'un monopole, même partiel, d'activités	11,4 %	Oui	7,9 %
L'existence d'un numerus clausus		Oui	19,6 %
L'existence de restrictions d'accès au capital pour les tiers non professionnels		Oui	11,2 %
L'existence de tarifs pris en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie, assurance civile...)		Oui	10,7 %
L'existence de tarifs régulés		Oui	16,8 %
L'impossibilité pour le professionnel, d'être actionnaire majoritaire de plusieurs unités légales dans le même secteur		Oui	20,2 %
L'obligation d'assurance professionnelle		Non	Pas d'effet significatif
L'obligation de détenir une licence professionnelle		Non	Pas d'effet significatif
L'obligation de respecter une forme sociale définie (SEL, SCP...)		Oui	14,8 %
Une exigence de qualification minimale du professionnel		Oui	5,1 %

Source : Modélisation IGF, d'après données Insee.

*Mode de lecture* : Lorsqu'existe un monopole, même partiel, d'activité, le taux de rentabilité observé est supérieur de 7,9 points de pourcentage à la rentabilité constatée dans les secteurs sélectionnés (secteurs ayant une rentabilité supérieure à la moyenne nationale en 2010) ne disposant d'aucune réglementation. Lorsqu'existe un numerus clausus, le taux de rentabilité observé est supérieur de 19,6 points de pourcentage aux secteurs sélectionnés ne présentant aucune réglementation.

### 2.4. Certains secteurs de la classification NAF de l'Insee regroupant plusieurs professions aux caractéristiques homogènes, la mission a identifié 37 activités et professions pouvant donner lieu à une analyse approfondie

Les activités juridiques sont principalement composées d'un petit nombre de professions distinctes, notamment les greffiers des tribunaux de commerce, les avocats, les commissaires-priseurs, les huissiers, les mandataires judiciaires, les administrateurs judiciaires et les notaires, qui méritent, chacune, une attention particulière au vu de leurs spécificités propres.

<sup>2</sup> Résultat net comptable divisé par le chiffre d'affaires.

## Annexe I

Au contraire, les médecins spécialistes regroupent un nombre important de pratiques médicales différentes, avec d'importantes disparités d'une activité à l'autre. La mission en a dénombré 42 via les informations de la Direction Générale des Finances Publiques. La mission a retenu une approche globale plutôt que l'étude des facteurs spécifiques de fermeture de chacune de ces spécialités.

Au total, la mission a décidé d'analyser en détail les réglementations et leurs impacts pour 37 activités et professions. Pour ce faire, la mission a utilisé les données statistiques que la DGFIP lui a communiquées, sur environ 1,5 million de personnes morales, exerçant en France une des professions sélectionnées activité.

**Tableau 4 : Professions et activités examinées par la mission**

Professions du droit	Professions liées à la santé	Professions du chiffre	Professions artisanales	Autres activités et professions
Notaire	Médecin généraliste	Expert-comptable	Plombier	Architecte
Greffier de tribunal de commerce	Médecin spécialiste	Commissaire aux comptes	Menuisier	Agent immobilier
Administrateur judiciaire	Chirurgien-dentiste		Serrurier	Diagnostiqueur immobilier
Mandataire judiciaire	Prothésiste dentaire		Peintre	Administrateurs de biens
Huissier	Pharmacien		Vitrier	Auto-école
Avocat	Vétérinaire		Plâtrier	Expert technique (contrôle technique automobile)
Commissaire-priseur judiciaire	Ambulancier		Taxi	Expert en assurance
	Biologiste médical			Agent/Courtier en assurances
	Infirmier libéral			Débit de boisson
	Opticien-lunetier			
	Masseur-kinésithérapeute			
	Pédicure-podologue			

*Source : Mission IGF.*

Annexe I

**Tableau 5 : Principaux agrégats économiques des 86 sous-classes d'activité comptant plus de 20 unités légales, plus de 1 Mds€ de valeur ajoutée et présentant une rentabilité supérieur à la moyenne de l'économie française sur l'un des deux exercices comptables 2009 ou 2010**

Code	Libellé	Emploi 2009	CA 2009	VA 2009	RNC 2009	Rentabilité 2009	Emploi 2010	CA 2010	VA 2010	RNC 2010	Rentabilité 2010
0812Z	Exploitation de gravières et sablières, extraction d'argiles et de kaolin	18 037	5 400	1 934	409	7.6 %	17 702	5 477	1 874	316	5.8 %
1071C	Boulangerie et boulangerie-pâtisserie	91 150	8 026	4 167	657	8.2 %	102 214	8 706	4 605	779	8.9 %
1089Z	Fabrication d'autres produits alimentaires n.c.a.	17 889	9 036	1 549	294	3.3 %	14 883	4 683	1 214	824	17.6 %
1101Z	Production de boissons alcooliques distillées	7 829	4 816	1 398	499	10.4 %	6 939	4 866	1 449	627	12.9 %
1102A	Fabrication de vins effervescents	6 203	4 004	963	194	4.8 %	6 515	4 445	1 176	398	9.0 %
1512Z	Fabrication d'articles de voyage, de maroquinerie et de sellerie	13 461	2 466	986	ND	ND	14 253	3 017	1 109	252	8.3 %
2011Z	Fabrication de gaz industriels	6 793	2 499	984	802	32.1 %	6 934	3 166	1 256	949	30.0 %
2042Z	Fabrication de parfums et de produits pour la toilette	29 010	9 407	2 478	364	3.9 %	28 400	10 676	2 795	848	7.9 %
2223Z	Fabrication d'éléments en matières plastiques pour la construction	26 904	5 207	1 697	501	9.6 %	26 068	5 413	1 744	353	6.5 %
2351Z	Fabrication de ciment	4 970	2 616	1 062	315	12.1 %	4 952	2 556	1 028	335	13.1 %
2733Z	Fabrication de matériel d'installation électrique	13 730	2 433	1 026	199	8.2 %	12 008	2 179	947	179	8.2 %
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	33 518	5 763	2 619	368	6.4 %	33 991	6 085	2 771	473	7.8 %
3600Z	Captage, traitement et distribution d'eau	33 015	11 090	2 862	864	7.8 %	39 183	12 312	3 809	1 121	9.1 %
3700Z	Collecte et traitement des eaux usées	10 311	1 717	721	85	4.9 %	12 389	2 450	1 096	211	8.6 %
4110A	Promotion immobilière de logements	12 942	15 730	3 131	2 017	12.8 %	13 351	15 727	2 297	1 073	6.8 %
4110D	Supports juridiques de programmes	1 611	1 639	345	141	8.6 %	1 430	1 974	1 100	295	14.9 %
4120B	Construction d'autres bâtiments	74 798	20 276	5 224	1 161	5.7 %	66 044	19 493	4 868	1 112	5.7 %
4222Z	Construction de réseaux électriques et de télécommunications	25 723	4 018	1 567	219	5.5 %	26 188	4 190	1 609	319	7.6 %
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	54 929	8 411	3 609	693	8.2 %	52 257	8 580	3 641	690	8.0 %

**Annexe I**

<b>Code</b>	<b>Libellé</b>	<b>Emploi 2009</b>	<b>CA 2009</b>	<b>VA 2009</b>	<b>RNC 2009</b>	<b>Rentabilité 2009</b>	<b>Emploi 2010</b>	<b>CA 2010</b>	<b>VA 2010</b>	<b>RNC 2010</b>	<b>Rentabilité 2010</b>
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	23 940	4 277	1 923	399	9.3 %	25 987	4 350	1 930	406	9.3 %
4331Z	Travaux de plâtrerie	38 459	5 250	2 308	328	6.2 %	41 897	5 634	2 603	531	9.4 %
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	89 232	14 430	5 489	654	4.5 %	84 370	15 797	7 514	2 440	15.4 %
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	48 507	8 751	3 602	637	7.3 %	48 211	8 138	1 334	ND	ND
4332C	Agencement de lieux de vente	9 711	2 670	402	- 358	-13.4 %	7 964	1 553	1 027	556	35.8 %
4333Z	Travaux de revêtement des sols et des murs	38 197	6 009	2 345	436	7.3 %	34 108	5 907	3 198	1 500	25.4 %
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	89 046	11 008	5 457	1 053	9.6 %	88 207	10 667	4 146	- 261	-2.4 %
4399D	Autres travaux spécialisés de construction	17 889	4 130	1 258	121	2.9 %	21 724	4 926	1 762	429	8.7 %
4639A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de produits surgelés	12 510	7 549	964	133	1.8 %	12 421	7 792	1 383	625	8.0 %
4645Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de parfumerie et de produits de beauté	25 147	15 313	3 135	2 536	16.6 %	23 729	14 265	2 978	2 633	18.5 %
4649Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) d'autres biens domestiques	51 262	26 489	4 624	2 028	7.7 %	52 718	28 381	4 992	2 178	7.7 %
4669A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de matériel électrique	33 201	15 213	2 362	885	5.8 %	32 582	17 580	2 726	2 204	12.5 %
4672Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de minerais et métaux	15 204	11 214	1 822	990	8.8 %	16 150	14 021	1 222	313	2.2 %
4722Z	Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé	19 093	4 824	1 171	238	4.9 %	24 035	5 878	1 555	348	5.9 %
4772A	Commerce de détail de la chaussure	23 829	4 750	1 320	274	5.8 %	24 431	4 963	1 351	197	4.0 %
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	99 265	35 955	8 323	2 542	7.1 %	100 265	38 627	9 042	3 002	7.8 %

**Annexe I**

<b>Code</b>	<b>Libellé</b>	<b>Emploi 2009</b>	<b>CA 2009</b>	<b>VA 2009</b>	<b>RNC 2009</b>	<b>Rentabilité 2009</b>	<b>Emploi 2010</b>	<b>CA 2010</b>	<b>VA 2010</b>	<b>RNC 2010</b>	<b>Rentabilité 2010</b>
4778A	Commerces de détail d'optique	22 802	4 328	1 579	167	3.9 %	26 218	5 534	2 263	484	8.8 %
4781Z	Commerce de détail alimentaire sur éventaires et marchés	11 079	3 552	1 047	322	9.1 %	9 694	3 109	827	211	6.8 %
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	13 385	2 212	1 372	614	27.8 %	12 999	2 648	1 562	647	24.4 %
4950Z	Transports par conduites	3 940	2 119	1 416	258	12.2 %	4 129	2 303	1 560	326	14.2 %
5020Z	Transports maritimes et côtiers de fret	8 323	9 036	- 157	-1 045	-11.6 %	8 161	11 502	1 628	988	8.6 %
5210B	Entreposage et stockage non frigorifique	43 868	8 271	3 310	486	5.9 %	46 606	8 878	3 568	573	6.5 %
5221Z	Services auxiliaires des transports terrestres	24 663	13 404	7 638	2 353	17.6 %	24 666	16 016	9 366	2 374	14.8 %
5223Z	Services auxiliaires des transports aériens	20 772	4 041	2 374	262	6.5 %	22 011	4 778	2 702	174	3.6 %
5610A	Restauration traditionnelle	268 316	26 139	12 590	1 461	5.6 %	288 429	29 736	14 352	1 681	5.7 %
5629B	Autres services de restauration n.c.a.	37 038	3 198	1 505	380	11.9 %	24 963	2 154	967	36	1.7 %
5630Z	Débites de boissons	36 418	6 311	2 786	669	10.6 %	41 300	6 823	3 084	832	12.2 %
5811Z	Édition de livres	14 667	5 821	1 344	321	5.5 %	12 820	5 942	1 504	548	9.2 %
5829A	Édition de logiciels système et de réseau	13 221	1 842	1 232	196	10.6 %	8 205	1 230	697	2	0.1 %
5911A	Production de films et de programmes pour la télévision	10 374	2 437	2 210	288	11.8 %	9 659	2 420	2 084	169	7.0 %
6120Z	Télécommunications sans fil	25 864	31 502	12 428	4 635	14.7 %	27 375	32 796	12 725	4 369	13.3 %
6130Z	Télécommunications par satellite	ND	3 570	1 459	702	19.7 %	ND	3 911	1 592	693	17.7 %
6202B	Tierce maintenance de systèmes et d'applications informatiques	14 899	3 089	1 397	679	22.0 %	17 038	3 886	1 571	24	0.6 %
6420Z	Activités des sociétés holding	ND	ND	ND	ND	ND	13 815	6 776	4 762	15 291	225.7 %
6619B	Autres activités auxiliaires de services financiers, hors assurance et caisses de retraite, n.c.a.	1 224	18 012	1 199	906	5.0 %	8 680	8 191	1 556	1 294	15.8 %
6621Z	Évaluation des risques et dommages	1 398	2 095	1 366	346	16.5 %	9 468	2 270	1 451	362	15.9 %
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	7 011	7 519	4 547	1 485	19.7 %	29 575	8 052	4 883	1 608	20.0 %
6630Z	Gestion de fonds	1 354	9 545	3 734	3 424	35.9 %	15 601	14 291	4 281	3 901	27.3 %
6810Z	Activités des marchands de biens immobiliers	3 333	5 864	449	266	4.5 %	4 330	7 349	1 118	1 402	19.1 %

## Annexe I

Code	Libellé	Emploi 2009	CA 2009	VA 2009	RNC 2009	Rentabilité 2009	Emploi 2010	CA 2010	VA 2010	RNC 2010	Rentabilité 2010
6820A	Location de logements	84 069	30 156	18 875	6 396	21.2 %	88 137	30 240	18 898	5 759	19.0 %
6820B	Location de terrains et d'autres biens immobiliers	16 111	19 854	12 029	3 834	19.3 %	27 605	24 174	13 237	5 865	24.3 %
6831Z	Agences immobilières	55 836	8 221	4 283	764	9.3 %	53 868	9 806	5 095	1 831	18.7 %
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	38 525	5 221	2 591	293	5.6 %	40 592	5 398	2 874	100	1.9 %
6910Z	Activités juridiques	88 303	17 196	12 716	5 316	30.9 %	87 415	19 664	14 264	6 120	31.1 %
6920Z	Activités comptables	125 939	14 450	9 651	1 589	11.0 %	125 295	15 520	10 360	1 466	9.4 %
7010Z	Activités des sièges sociaux	85 629	35 807	11 371	29 373	82.0 %	119 638	49 374	17 467	97 526	197.5 %
7021Z	Conseil en relations publiques et communication	9 568	2 131	1 166	286	13.4 %	7 411	2 139	861	233	10.9 %
7022Z	Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	97 472	20 647	9 062	817	4.0 %	96 691	24 811	11 482	4 050	16.3 %
7111Z	Activités d'architecture	35 212	7 109	4 560	1 464	20.6 %	32 268	7 320	4 135	1 156	15.8 %
7112B	Ingénierie, études techniques	188 168	37 035	14 454	2 024	5.5 %	194 603	40 788	16 228	2 161	5.3 %
7120B	Analyses, essais et inspections techniques	45 253	4 938	2 868	242	4.9 %	54 059	5 069	3 024	493	9.7 %
7312Z	Régie publicitaire de médias	24 719	10 336	2 621	243	2.4 %	23 056	10 601	2 794	928	8.8 %
7490B	Activités spécialisées, scientifiques et techniques diverses (conseils divers et agents artistiques)	11 649	2 701	1 223	658	24.4 %	12 253	2 707	1 283	175	6.4 %
7500Z	Activités vétérinaires	10 240	2 536	1 508	581	22.9 %	10 714	2 586	1 513	585	22.6 %
7733Z	Location et location-bail de machines de bureau et de matériel informatique	1 719	2 891	1 476	242	8.4 %	1 793	2 769	1 523	246	8.9 %
7830Z	Autre mise à disposition de ressources humaines	30 826	2 191	1 675	2 091	95.4 %	36 252	2 417	1 833	1 248	51.6 %
8130Z	Services d'aménagement paysager	44 526	5 135	2 531	348	6.8 %	44 865	5 443	2 639	348	6.4 %
8553Z	Enseignement de la conduite	18 237	1 591	1 008	151	9.5 %	18 834	1 638	1 026	160	9.7 %
8621Z	Activité des médecins généralistes	21 301	14 456	11 495	6 665	46.1 %	21 691	14 411	11 415	6 716	46.6 %
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	7 935	5 723	4 579	2 675	46.7 %	8 493	5 896	4 700	2 778	47.1 %
8623Z	Pratique dentaire	22 567	9 428	6 733	3 155	33.5 %	23 464	9 763	6 835	3 333	34.1 %
8690A	Ambulances	42 239	2 875	2 000	193	6.7 %	44 069	3 022	2 078	178	5.9 %
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	ND	ND	ND	ND	ND	33 624	5 247	3 327	669	12.7 %



### Annexe I

Code	Libellé	Emploi 2009	CA 2009	VA 2009	RNC 2009	Rentabilité 2009	Emploi 2010	CA 2010	VA 2010	RNC 2010	Rentabilité 2010
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	2 292	6 145	4 737	3 329	54.2 %	2 369	6 543	5 046	3 596	55.0 %
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues	1 318	4 797	3 656	2 549	53.1 %	1 488	5 064	3 826	2 703	53.4 %
9601A	Blanchisserie-teinturerie de gros	15 789	1 443	862	121	8.4 %	17 601	1 665	1 065	139	8.3 %
9602A	Coiffure	84 976	5 538	3 592	625	11.3 %	88 512	5 871	3 772	712	12.1 %
<b>Total</b>		<b>2 911 682</b>	<b>756 837</b>	<b>304 970</b>	<b>117 871</b>	<b>15.6 %</b>	<b>3 106 902</b>	<b>825 014</b>	<b>341 851</b>	<b>217 514</b>	<b>26.4 %</b>

*Source : Mission IGF.*

**Annexe I**

**Tableau 6 : Examen des réglementations existantes pour chacune des 86 sous-classes d'activité présentant une rentabilité supérieure à la rentabilité moyenne de l'économie française**

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SARL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie, ...)	Total
0812Z	Exploitation de gravières et sablières, extraction d'argiles et de kaolin	7,6 %	5,8 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1071C	Boulangerie et boulangerie-pâtisserie	8,2 %	8,9 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1089Z	Fabrication d'autres produits alimentaires n.c.a.	3,3 %	17,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1101Z	Production de boissons alcooliques distillées	10,4 %	12,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1102A	Fabrication de vins effervescents	4,8 %	9,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1512Z	Fabrication d'articles de voyage, de maroquinerie et de sellerie	ND	8,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011Z	Fabrication de gaz industriels	32,1 %	30,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2042Z	Fabrication de parfums et de produits pour la toilette	3,9 %	7,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2223Z	Fabrication d'éléments en matières plastiques pour la construction	9,6 %	6,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2351Z	Fabrication de ciment	12,1 %	13,1 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2733Z	Fabrication de matériel d'installation électrique	8,2 %	8,2 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	6,4 %	7,8 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
3600Z	Captage, traitement et distribution d'eau	7,8 %	9,1 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3700Z	Collecte et traitement des eaux usées	4,9 %	8,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4110A	Promotion immobilière de logements	12,8 %	6,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4110D	Supports juridiques de programmes	8,6 %	14,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4120B	Construction d'autres bâtiments	5,7 %	5,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Annexe I**

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	Une obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCS, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers assurance-maladie.	Total
4222Z	Construction de réseaux électriques et de télécommunications	5,5 %	7,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	8,2 %	8,0 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	9,3 %	9,3 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
4331Z	Travaux de plâtrerie	6,2 %	9,4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	4,5 %	15,4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	7,3 %	ND	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332C	Agencement de lieux de vente	13,4 %	35,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4333Z	Travaux de revêtement des sols et des murs	7,3 %	25,4 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	9,6 %	-2,4 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
4399D	Autres travaux spécialisés de construction	2,9 %	8,7 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4639A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de produits surgelés	1,8 %	8,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4645Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de parfumerie et de produits de beauté	16,6 %	18,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4649Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) d'autres biens domestiques	7,7 %	7,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4669A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de matériel électrique	5,8 %	12,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4672Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de minerais et métaux	8,8 %	2,2 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

**Annexe I**

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie, ...)	Total
4722Z	Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé	4,9 %	5,9 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4772A	Commerce de détail de la chaussure	5,8 %	4,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	7,1 %	7,8 %	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	8
4778A	Commerces de détail d'optique	3,9 %	8,8 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4781Z	Commerce de détail alimentaire sur éventaires et marchés	9,1 %	6,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	27,8 %	24,4 %	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4
4950Z	Transports par conduites	12,2 %	14,2 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5020Z	Transports maritimes et côtiers de fret	11,6 %	8,6 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5210B	Entreposage et stockage non frigorifique	5,9 %	6,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5221Z	Services auxiliaires des transports terrestres	17,6 %	14,8 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5223Z	Services auxiliaires des transports aériens	6,5 %	3,6 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5610A	Restauration traditionnelle	5,6 %	5,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5629B	Autres services de restauration n.c.a.	11,9 %	1,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5630Z	Débits de boissons	10,6 %	12,2 %	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
5811Z	Édition de livres	5,5 %	9,2 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5829A	Édition de logiciels système et de réseau	10,6 %	0,1 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5911A	Production de films et de programmes pour la télévision	11,8 %	7,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6120Z	Télécommunications sans fil	14,7 %	13,3 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6130Z	Télécommunications par satellite	19,7 %	17,7 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6202B	Tierce maintenance de systèmes et d'applications informatiques	22,0 %	0,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6420Z	Activités des sociétés holding	ND	225,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

## Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers assurance-maladie.	Total
6619B	Autres activités auxiliaires de services financiers, hors assurance et caisses de retraite, n.c.a.	5,0 %	15,8 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6621Z	Évaluation des risques et dommages	16,5 %	15,9 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	19,7 %	20,0 %	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
6630Z	Gestion de fonds	35,9 %	27,3 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6810Z	Activités des marchands de biens immobiliers	4,5 %	19,1 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6820A	Location de logements	21,2 %	19,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6820B	Location de terrains et d'autres biens immobiliers	19,3 %	24,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6831Z	Agences immobilières	9,3 %	18,7 %	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	5,6 %	1,9 %	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
6910Z	Activités juridiques	30,9 %	31,1 %	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
6920Z	Activités comptables	11,0 %	9,4 %	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
7010Z	Activités des sièges sociaux	82,0 %	197,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7021Z	Conseil en relations publiques et communication	13,4 %	10,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7022Z	Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	4,0 %	16,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7111Z	Activités d'architecture	20,6 %	15,8 %	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
7112B	Ingénierie, études techniques	5,5 %	5,3 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
7120B	Analyses, essais et inspections techniques	4,9 %	9,7 %	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	5
7312Z	Régie publicitaire de médias	2,4 %	8,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7490B	Activités spécialisées, scientifiques et techniques diverses (conseils divers et agents artistiques)	24,4 %	6,4 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7500Z	Activités vétérinaires	22,9 %	22,6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	7

**Annexe I**

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers assurance-maladie.	Total
7733Z	Location et location-bail de machines de bureau et de matériel informatique	8,4 %	8,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7830Z	Autre mise à disposition de ressources humaines	95,4 %	51,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8130Z	Services d'aménagement paysager	6,8 %	6,4 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8553Z	Enseignement de la conduite	9,5 %	9,7 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
8621Z	Activité des médecins généralistes	46,1 %	46,6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	46,7 %	47,1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8623Z	Pratique dentaire	33,5 %	34,1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8690A	Ambulances	6,7 %	5,9 %	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	5
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	ND	12,7 %	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	6
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	54,2 %	55,0 %	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	7
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues	53,1 %	53,4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
9601A	Blanchisserie-teinturerie de gros	8,4 %	8,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9602A	Coiffure	11,3 %	12,1 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Source : Mission IGF.

Annexe I

**Tableau 7 : Liste des 27 sous-classes d'activité présentant une rentabilité supérieure à la rentabilité moyenne de l'économie française et comportant un niveau de réglementation important (champ d'analyse de la mission)**

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale du titulaire de la licence	L'obligation de détenir une licence professionnelle	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SARL, SCP, SNC)	L'existence de restrictions d'accès au capital pour les non professionnels	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel,	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie,	Total
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	6.4 %	7.8 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	8.2 %	8.0 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	9.3 %	9.3 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
4331Z	Travaux de plâtrerie	6.2 %	9.4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	4.5 %	15.4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	7.3 %	ND	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	9.6 %	-2.4 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	7.1 %	7.8 %	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	8
4778A	Commerces de détail d'optique	3.9 %	8.8 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	27.8 %	24.4 %	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4
5630Z	Débits de boissons	10.6 %	12.2 %	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
6831Z	Agences immobilières	9.3 %	18.7 %	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4
6910Z	Activités juridiques	30.9 %	31.1 %	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Activités juridiques			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Autres dont greffe			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Avocat			1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3

Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale du titulaire de la licence	L'obligation de détenir une licence professionnelle	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SARL, SCP, SNC)	L'existence de restrictions d'accès au capital pour les non professionnels	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel,	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie.	Total
	Commissaire-priseur			1	0				0	0	0	0	0	1
	Huissier			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Mandataire - Administrateur judiciaire			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Notaire			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
7111Z	Activités d'architecture	20.6 %	15.8 %	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
7120B	Analyses, essais et inspections techniques	4.9 %	9.7 %	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	5
7500Z	Activités vétérinaires	22.9 %	22.6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	7
8553Z	Enseignement de la conduite	9.5 %	9.7 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
8621Z	Activité des médecins généralistes	46.1 %	46.6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	46.7 %	47.1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8623Z	Pratique dentaire	33.5 %	34.1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8690A	Ambulances	6.7 %	5.9 %	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	5
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	ND	12.7 %	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	6
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	54.2 %	55.0 %	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	7
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues	53.1 %	53.4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
6621Z	Évaluation des risques et dommages	16.5 %	15.9 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	19.7 %	20.0 %	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	5.6 %	1.9 %	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
6920Z	Activités comptables	11.0 %	9.4 %	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
<b>Ensemble</b>		<b>17,3 %</b>	<b>18,0 %</b>											

Source : Mission IGF.



## **ANNEXE II**

**Analyse des « tâches réservées »,  
monopoles et périmètres d'activités  
réservés à certains professionnels**



# SOMMAIRE

<b>1. EN THÉORIE ÉCONOMIQUE, L'EXISTENCE D'UN PÉRIMÈTRE D'ACTIVITÉS RÉSERVÉES À UN GROUPE DE PROFESSIONNELS N'EST JUSTIFIÉE QU'EN PRÉSENCE DE CERTAINES DÉFAILLANCES DE MARCHÉ.....</b>	<b>1</b>
1.1. Les asymétries d'information perturbent le fonctionnement normal des marchés de services.....	1
1.1.1. <i>Les marchés de services présentent d'importantes asymétries d'information.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Ces asymétries d'information peuvent engendrer des problèmes de qualité des prestations réalisées par les professionnels.....</i>	<i>1</i>
1.2. Les externalités et les biens publics.....	2
1.2.1. <i>Le fonctionnement de nombreux marchés de services est perturbé par la présence d'externalités.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>En présence d'externalités, le fonctionnement concurrentiel des marchés peut aboutir à une production insuffisante de biens publics.....</i>	<i>3</i>
1.3. L'existence d'un périmètre d'activités réservées peut, en théorie, contribuer à corriger ces défaillances de marché sous certaines hypothèses.....	3
1.3.1. <i>Correction de l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Correction de l'asymétrie d'information sur la qualité des prestations.....</i>	<i>4</i>
1.3.3. <i>Un périmètre d'activités réservées peut contribuer à mieux prendre en compte les externalités et de favoriser la production de biens publics.....</i>	<i>5</i>
<b>2. LES PÉRIMÈTRES DES ACTIVITÉS RÉSERVÉES À CERTAINS PROFESSIONNELS NE SONT PAS TOUJOURS ÉCONOMIQUEMENT JUSTIFIÉS OU CORRECTEMENT DÉFINIS.....</b>	<b>5</b>
2.1. Les justifications économiques de l'existence de certains périmètres d'activités réservées ne sont pas toujours réunies.....	5
2.1.1. <i>Le monopole des écoles de conduite sur la formation pratique à la conduite restreint l'offre de formation sans bénéfice évident pour le consommateur ou la sécurité publique.....</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>La protection de la santé publique n'exige pas que le transport assis professionnalisé entre dans le périmètre d'activités réservées aux ambulanciers et aux taxis.....</i>	<i>6</i>
2.2. Le périmètre d'activités réservées à certains professionnels est défini de façon trop large au regard des motifs d'intérêt général qui en justifient l'existence.....	7
2.2.1. <i>La protection de la santé publique peut être assurée sans que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens exerçant dans une pharmacie d'officine.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans remettre en cause le développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>La protection de l'ordre public juridique n'exige pas que la rédaction des actes soumis à publicité foncière relève du périmètre d'activités réservées aux notaires.....</i>	<i>9</i>
2.2.4. <i>La signification des actes de procédures et des décisions de justice ne présente pas de spécificité telle qu'il paraisse nécessaire de réserver cette activité aux huissiers de justice.....</i>	<i>10</i>

2.3.	La segmentation des périmètres d'activités réservées à certaines professions juridiques et judiciaires est une source d'inefficacité économique .....	10
2.3.1.	<i>La délégation des procédures de liquidation judiciaire aux seuls mandataires judiciaires se traduit par un coût élevé et une qualité hétérogène de la gestion des procédures.....</i>	<i>10</i>
2.3.2.	<i>S'il est raisonnable qu'elle fasse l'objet d'un monopole d'activité, le fait que la gestion des données des registres légaux soit déléguée de façon permanente aux greffiers de tribunal de commerce constitue une restriction de concurrence peu justifiée.....</i>	<i>12</i>
2.3.3.	<i>La segmentation des monopoles que certaines professions juridiques et judiciaires détiennent sur certains types de ventes aux enchères réduit la lisibilité du cadre réglementaire et constitue une source de surcoûts.....</i>	<i>13</i>
2.3.4.	<i>La territorialité de la compétence de postulation des avocats est une source de surcoûts pour les justiciables .....</i>	<i>15</i>
<b>3.</b>	<b>LA FRANCE POURRAIT FAIRE ÉVOLUER PLUSIEURS MONOPOLES D'ACTIVITÉ AU BÉNÉFICE DU PUBLIC.....</b>	<b>16</b>
3.1.	Les périmètres d'activités réservées à certains professionnels pourraient être supprimés ou ouverts à d'autres professionnels .....	16
3.1.1.	<i>Le secteur du transport assis professionnalisé pourrait être ouvert à tous les acteurs économiques.....</i>	<i>16</i>
3.1.2.	<i>La gestion des données du registre du commerce et des sociétés, actuellement réservée aux greffiers des tribunaux de commerce, pourrait faire l'objet d'une délégation de service public unique et nationale .....</i>	<i>16</i>
3.1.3.	<i>Tous les professionnels du droit pourraient être autorisés dans des conditions de qualification précises à procéder à des ventes publiques, ce qui implique la suppression du périmètre d'activités réservées aux commissaires-priseurs judiciaires et aux autres professions.....</i>	<i>17</i>
3.1.4.	<i>Les activités actuellement réservées aux mandataires judiciaires pourraient être exercées directement par la puissance publique, avec une délégation à des acteurs privés dans les cas les plus complexes.....</i>	<i>18</i>
3.1.5.	<i>L'activité de signification des actes de procédure et des décisions de justice, actuellement réservée aux huissiers de justice, pourrait être ouverte à d'autres acteurs économiques .....</i>	<i>18</i>
3.2.	Les périmètres d'activités réservées à certaines professions pourraient être restreints à ce qui est strictement nécessaire, ou redéfinis dans l'intérêt du consommateur.....	19
3.2.1.	<i>La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs.....</i>	<i>19</i>
3.2.2.	<i>Des professionnels diplômés pourraient être autorisés à dispenser la formation pratique à la conduite en-dehors des écoles de conduite .....</i>	<i>20</i>
3.2.3.	<i>Des professionnels du droit autres que les notaires pourraient être autorisés à assurer la rédaction d'actes soumis à publicité foncière.....</i>	<i>21</i>
3.2.4.	<i>La compétence de postulation des avocats pourrait être étendue au niveau national .....</i>	<i>21</i>

## **1. En théorie économique, l'existence d'un périmètre d'activités réservées à un groupe de professionnels n'est justifiée qu'en présence de certaines défaillances de marché**

Les développements qui suivent exposent les analyses économiques pouvant justifier l'existence d'une réglementation réservant un ensemble d'activités à des professionnels en particulier. Deux questions sont abordées ici :

- ◆ pourquoi certaines activités sont-elles réservées à des professionnels ?
- ◆ pourquoi certaines activités réservées à des professionnels doivent-elles être séparées d'autres activités ?

### **1.1. Les asymétries d'information perturbent le fonctionnement normal des marchés de services**

#### **1.1.1. Les marchés de services présentent d'importantes asymétries d'information**

Dans le secteur des services, le professionnel délivre une prestation intellectuelle dont, parfois, la haute technicité peut requérir l'acquisition préalable d'un savoir spécialisé. Dans ces cas, comme ils ne possèdent pas la même expertise que les professionnels, les usagers ou consommateurs ne sont souvent pas en mesure d'évaluer la qualité des prestations qui leur sont proposées. Plus précisément, ce problème d'asymétrie d'information entre consommateurs et professionnels se pose à deux niveaux :

- ◆ sur la compétence du professionnel : le consommateur au sens large (consommateur, client, usager, patient...) n'est pas en mesure d'évaluer la compétence du professionnel, et de savoir s'il a les connaissances et l'expérience nécessaires pour répondre à son besoin. Par exemple, un patient n'est pas capable de juger de la qualité d'un médecin avant que celui-ci ne lui prodigue des soins ;
- ◆ sur la qualité des prestations : avant la réalisation de la prestation, le consommateur ne sait pas exactement quelle est la nature de son besoin, ni quelle prestation peut y répondre ; une fois qu'un service lui a été fourni, il lui est également difficile d'évaluer la qualité de la prestation rendue, et de savoir si elle a effectivement répondu à son besoin et si le prix payé correspond bien au service rendu ; par exemple, un particulier qui a fait appel à un plombier après un dégât des eaux n'est nécessairement pas en mesure de juger si la prestation du professionnel était adaptée au problème, et si le prix payé était juste.

#### **1.1.2. Ces asymétries d'information peuvent engendrer des problèmes de qualité des prestations réalisées par les professionnels**

Ces asymétries d'information sur les marchés des services sont les causes de deux défaillances de marchés qui pourraient aboutir à une qualité insuffisante des prestations des professionnels ou à des prix trop élevés :

- ◆ l'aléa moral : lorsqu'il dispose d'une meilleure information que le consommateur, le professionnel peut avoir intérêt à tirer parti de la situation, de plusieurs façons :
  - soit en proposant au consommateur une prestation d'une qualité trop élevée au regard de son besoin réel : un particulier confronté à un problème électrique

## Annexe II

- peut ainsi se voir proposer par un électricien le remplacement de l'ensemble de l'installation électrique de son logement ;
- soit en facturant la prestation adéquate à un prix supérieur à ce que serait le prix de marché si le consommateur avait accès à toute l'information pertinente ; ce problème peut concerner notamment les services de dépannage à domicile (vitrier, serrurier, plombier) ;
  - soit en lui offrant des services que la situation ne justifie pas.
- ◆ l'antisélection mise en évidence pour la première fois par George Akerlof en 1970<sup>1</sup> : lorsqu'il est incapable d'évaluer la compétence des professionnels présents sur le marché, le consommateur peut refuser d'acquiescer un prix élevé correspondant aux prestations proposées par les professionnels les plus compétents, et n'accepte de payer qu'un prix moyen correspondant au niveau de compétence moyen des professionnels présents sur le marché. Les professionnels les plus compétents refusent alors de travailler à ce prix qu'ils jugent trop bas et quittent le marché, sur lequel ne demeurent *in fine* que les professionnels les moins compétents. Ce mécanisme a pour conséquence que la libre concurrence sur un marché de services marquée par des asymétries d'informations peut aboutir à un équilibre sous-optimal, dans lequel des transactions mutuellement avantageuses n'ont pas lieu : les prestations des professionnels les plus compétents ne trouvent pas preneur, alors même que les consommateurs seraient disposés à en payer le prix.

Les mécanismes d'aléa moral et d'antisélection ont donc trois conséquences possibles : le consommateur peut être amené à payer un prix supérieur au prix optimal pour une prestation donnée, le service qu'il reçoit peut être d'une qualité insuffisante, et les professionnels les plus compétents peuvent être évincés du marché.

## 1.2. Les externalités et les biens publics

### 1.2.1. Le fonctionnement de nombreux marchés de services est perturbé par la présence d'externalités

La théorie économique utilise le terme « externalité » pour désigner les situations dans lesquelles les actions d'un agent économique ont une influence positive ou négative sur la situation d'un autre agent, sans que cette interaction fasse l'objet d'une transaction économique. Il existe de nombreux exemples d'externalités négatives : une usine qui dans le cadre de ses activités de production utilise et pollue les eaux d'un fleuve a un impact négatif sur la qualité de vie des personnes habitant en aval, sans que cette interaction fasse l'objet d'une transaction ; un automobiliste qui décide d'utiliser son véhicule pour se rendre sur son lieu de travail augmente le niveau de congestion des infrastructures de transport et génère donc un coût pour les autres automobilistes, sans que ce coût fasse l'objet d'une transaction (une compensation forfaitaire par exemple).

Les marchés de services spécialisés se caractérisent souvent par l'existence d'externalités ; celles-ci ont pour conséquence que les individus prennent des décisions sans tenir compte de l'impact qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les autres individus, ce qui peut aboutir à des choix qui ne correspondent pas à l'optimum social. Par exemple, des individus qui souhaitent signer un contrat peuvent avoir intérêt à le faire établir par un juriste peu compétent car cela leur coûte moins cher : cependant, le contrat qui sera alors de moins bonne qualité donnera matière à plus de contestations devant les tribunaux, ce qui a un impact direct sur la charge

---

<sup>1</sup> George Akerlof, « The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n° 3, 1970.

## Annexe II

de travail du système judiciaire, sans que les signataires du contrat en supporte directement les coûts.

La présence d'externalités perturbe donc le fonctionnement des marchés de services et peut aboutir à des situations sous-optimales, par exemple lorsque les agents économiques font appel à des professionnels moins compétents que ce que l'intérêt général requerrait.

### 1.2.2. En présence d'externalités, le fonctionnement concurrentiel des marchés peut aboutir à une production insuffisante de biens publics

La théorie économique définit les biens publics comme les biens (immatériels dans la plupart des cas) qui présentent deux caractéristiques :

- ♦ la non-rivalité : le fait qu'un individu consomme de ce bien ne réduit pas la quantité disponible pour d'autres individus ; par exemple, le fait qu'un individu respire ne diminue pas la quantité d'air disponible pour les autres individus ;
- ♦ la non-excluabilité : un bien est non-excluable si, une fois que le bien est produit, on ne peut empêcher un individu de le consommer ; par exemple, une fois que la puissance publique assure un haut niveau de sécurité publique, on ne peut empêcher un individu de bénéficier de cette sécurité.

Le fonctionnement d'un marché sur lequel s'échangent des biens ou services peut contribuer à la production de biens publics, ce qui est une forme particulière d'externalité, dans la mesure où c'est la situation de l'ensemble de la collectivité qui est affectée par les choix d'un individu. Par exemple, un conseil juridique de haute qualité bénéficie évidemment aux parties concernées, mais contribue également à la production de sécurité juridique qui profite à l'ensemble de la collectivité. De la même façon, acheter un véhicule doté de technologies de sécurité de haut niveau contribue à la sécurité routière dans son ensemble.

Un résultat général de la théorie économique est que le fonctionnement concurrentiel d'un marché aboutit le plus souvent à une production insuffisante de biens publics, car les consommateurs présents sur le marché ne prennent pas en compte l'impact que leurs décisions sur les biens publics de la collectivité. Par exemple, un automobiliste peut avoir intérêt à faire assurer le contrôle technique de son véhicule par un organisme de contrôle technique peu compétent mais bon marché ; ce contrôle technique de basse qualité augmente le risque d'accidents pour tous les autres usagers des transports, et contribue donc à réduire la sécurité routière dans son ensemble.

### 1.3. L'existence d'un périmètre d'activités réservées peut, en théorie, contribuer à corriger ces défaillances de marché sous certaines hypothèses

#### 1.3.1. Correction de l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels

Le fait de réserver certaines activités à un groupe de professionnels peut constituer une réponse réglementaire pertinente à l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels sous l'hypothèse suivante : **les conditions définissant le groupe de professionnels auxquels certaines activités sont réservées doivent permettre de cibler avec précision les professionnels dont la compétence est satisfaisante, par exemple au travers d'exigences de formation.** Ainsi, il est pertinent de réserver l'exercice de la médecine à un groupe de professionnels défini par le fait d'avoir suivi des études médicales et suivant une formation continue.

## Annexe II

Sous cette hypothèse, l'existence d'un périmètre d'activités réservées permet de répondre à l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels et de garantir la confiance légitime du consommateur, selon deux mécanismes :

- ◆ par une augmentation du niveau de compétence moyen via une exclusion du marché des professionnels qui ne sont pas qualifiés ;
- ◆ par une réduction de l'hétérogénéité de la compétence des professionnels, ce qui diminue le risque d'anti-sélection sur le marché : la compétence moyenne des professionnels étant plus élevée, le consommateur est disposé à payer un prix plus élevé, ce qui rend moins probable la sortie du marché des professionnels les plus compétents.

### 1.3.2. Correction de l'asymétrie d'information sur la qualité des prestations

L'existence d'un périmètre d'activités réservées peut être une solution partielle à l'incertitude sur la qualité des prestations : en effet, les critères d'accès au groupe de professionnels auxquels des activités sont réservées assurent une plus grande homogénéité de ce groupe, ce qui peut être à l'origine de mécanismes de contrôle qui contribuent à réduire les problèmes de qualité des prestations, par exemple le partage d'une éthique commune ou via des effets de réputation.

Toutefois, d'un point de vue économique, la simple existence d'un périmètre d'activités réservées ne constitue pas à elle seule une réponse suffisante au problème d'aléa moral sur un marché de services : en effet, même lorsqu'ils répondent aux exigences de compétence définies par le régulateur, les professionnels peuvent avoir intérêt à travailler trop vite au détriment de la qualité des prestations, de façon à augmenter leurs bénéfices par un volume d'activités accru ; ils peuvent également être tentés de facturer des prestations simples à des tarifs trop élevés, en profitant de l'urgence dans lequel se trouve leur client (cas des services de dépannage à domicile) ou du manque d'information du consommateur.

C'est pourquoi l'existence d'un monopole d'activités est souvent complétée, dans la pratique, par d'autres réglementations qui permettent à un régulateur de mieux contrôler les acteurs du marché, notamment l'obligation faite aux professionnels de se déclarer auprès de l'administration compétente, l'existence d'un code de déontologie, et la présence d'une organisation professionnelle adossée à la puissance publique chargée de le faire respecter et de prononcer des sanctions disciplinaires le cas échéant (l'ordre pour les professions médicales par exemple). Toutes ces dispositions réglementaires visent à contraindre le professionnel à fournir des prestations de bonne qualité en majorant les coûts monétaires et non monétaires qu'il devrait supporter en cas de manquement caractérisé aux exigences de qualité.



### **1.3.3. Un périmètre d'activités réservées peut contribuer à mieux prendre en compte les externalités et de favoriser la production de biens publics**

Sous l'hypothèse que les conditions définissant le groupe de professionnels auxquels certaines activités sont réservées permettent de cibler avec précision les professionnels dont la compétence est satisfaisante, l'existence d'un périmètre d'activités réservées peut contribuer à la production de biens publics. En effet, cette réglementation impose au consommateur d'avoir recours à un professionnel plus compétent en moyenne que celui qu'il aurait dans une situation sans réglementation, et donc de payer le prix correspondant à une prestation de qualité supérieure à celle qu'il aurait choisie spontanément. De cette façon, les externalités négatives sont réduites et permettent de produire davantage de biens publics qu'en situation purement concurrentielle. Ainsi, le fait de réserver la production d'actes juridiques à des professionnels du droit dûment formés et suffisamment compétents permet d'assurer une sécurité juridique plus grande pour les tiers amenés à s'appuyer sur ces actes, réduit l'activité des tribunaux et contribue donc à davantage de sécurité juridique pour la société dans son ensemble.

## **2. Les périmètres des activités réservées à certains professionnels ne sont pas toujours économiquement justifiés ou correctement définis**

### **2.1. Les justifications économiques de l'existence de certains périmètres d'activités réservées ne sont pas toujours réunies**

L'existence d'un périmètre d'activités réservées ne peut être justifiée que si elle constitue une réponse à l'une des défaillances de marché identifiées dans la partie précédente. Or, **dans certains des cas examinés par la mission, il n'existe ni défaillance de marché manifeste, ni asymétrie d'information telle que cela justifie l'existence d'un périmètre d'activités réservées à un certain groupe de professionnels.**

#### **2.1.1. Le monopole des écoles de conduite sur la formation pratique à la conduite restreint l'offre de formation sans bénéfice évident pour le consommateur ou la sécurité publique**

Aux termes de la réglementation actuelle, un professionnel diplômé ne peut dispenser de leçons pratiques de conduite qu'au sein d'une école de conduite agréée. Un enseignant de conduite diplômé ne peut donc pas offrir librement ses services, et doit obligatoirement passer par une école de conduite.

S'il est justifié que la formation pratique à la conduite soit assurée par des professionnels diplômés, aucun motif d'intérêt général ne justifie que les écoles de conduite disposent de ce monopole de fait sur la formation pratique à la conduite. En effet, dans la mesure où l'enseignement pratique de la conduite s'effectue par définition à l'extérieur de l'école de conduite, réserver cet enseignement aux écoles de conduite ne paraît pas de nature à augmenter la qualité des prestations réalisées par les professionnels. Par ailleurs, quand bien même l'enseignement pratique délivré par un professionnel diplômé en dehors d'une école de conduite serait d'une qualité inférieure à celle d'un enseignement traditionnel, l'examen pratique du permis de conduire constitue une barrière efficace qui empêcherait les candidats mal ou insuffisamment préparés d'obtenir le permis de conduire.

Par ailleurs, le fait de réserver la formation pratique aux écoles de conduite ne contribue pas à la transparence des pratiques tarifaires. En effet, le modèle économique des écoles de conduite est structuré par le nombre d'heures minimum obligatoire : ce dernier crée une

## Annexe II

forte concurrence entre écoles pour proposer le forfait le moins cher et une recherche concomitante de rentabilité en vendant en nombre des heures, plus rentables, au-delà de 20 heures.

Dans ces conditions, la mission n'identifie aucun obstacle à ce que la formation pratique à la conduite puisse être proposée en dehors des écoles de conduite. La mission note en outre qu'une évolution de la réglementation sur ce point devrait être accompagnée d'initiatives visant à réduire les délais de présentations des candidats à l'examen du permis de conduire de catégorie B. En effet, l'activité des écoles de conduite est également fortement contrainte par ces délais, qui sont aujourd'hui par exemple de 108 jours en moyenne entre la 1ère et la 2ème présentation à l'examen pratique dans le Rhône, 120 jours en Seine-Saint-Denis, 124 jours dans les Hauts-de-Seine.

### **2.1.2. La protection de la santé publique n'exige pas que le transport assis professionnalisé entre dans le périmètre d'activités réservées aux ambulanciers et aux taxis**

Aux termes de la réglementation actuellement en vigueur<sup>2</sup>, un patient peut être transporté de plusieurs façons, selon son état de santé :

- ◆ dans une ambulance conduite par un ambulancier si le patient doit obligatoirement être transporté en position allongée ou demi-assise ou sous la surveillance d'une personne qualifiée ; les ambulanciers disposent donc d'un monopole sur le transport sanitaire par ambulance ;
- ◆ en véhicule sanitaire léger<sup>3</sup> (exploité par des sociétés d'ambulances) ou en taxi si le patient a besoin d'une aide au déplacement technique ou humaine ; les ambulanciers et les taxis disposent donc d'un monopole sur cette forme de transport sanitaire appelée transport assis professionnalisé (TAP) ;
- ◆ dans les autres cas, le patient doit emprunter les transports en commun ou un véhicule particulier.

Si le transport d'un patient en ambulance exige des compétences particulières qui justifient que cette activité soit réservée aux ambulanciers, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie que le transport assis professionnalisé soit réservé aux véhicules sanitaires légers et aux taxis, dans la mesure où ce type de transport ne fait appel à aucune compétence médicale particulière. Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à ce que le transport assis professionnalisé soit ouvert à d'autres acteurs économiques.

---

<sup>2</sup> Arrêté du 23 décembre 2006 fixant un référentiel pour les prescriptions des transports sanitaires.

<sup>3</sup> Un véhicule sanitaire léger est un véhicule conduit par un auxiliaire-ambulancier (non titulaire du diplôme d'Etat d'ambulancier) et qui ne comprend pas d'équipement médical particulier.

## **2.2. Le périmètre d'activités réservées à certains professionnels est défini de façon trop large au regard des motifs d'intérêt général qui en justifient l'existence**

### **2.2.1. La protection de la santé publique peut être assurée sans que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens exerçant dans une pharmacie d'officine**

De façon générale, les médicaments présentent pour la santé des risques directs ou indirects ou contiennent des substances actives susceptibles d'avoir des effets indésirables et requérant une surveillance médicale. Les consommateurs ne sont pas en mesure de juger par eux-mêmes si un médicament est adapté à leur situation. De ce point de vue, la protection de la santé publique justifie que la prescription de ces médicaments soit confiée à des médecins et que leur délivrance de ces médicaments soit réservée à des pharmaciens diplômés, capables de délivrer un conseil adapté à la situation de chaque client.

Ce raisonnement doit cependant être relativisé si l'on considère les médicaments à prescription médicale facultative. En effet, ces médicaments concernent le traitement de petites pathologies courantes (acné, brûlure, constipation, diarrhée, rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux...). Ils sont connus de la plupart des consommateurs et adaptés à une utilisation autonome par le patient. Sur ces médicaments, le rôle de conseil et de prévention joué par le pharmacien, limité dans les faits comme en attestent des enquêtes de consommateurs, n'apparaît pas indispensable à la protection de la santé publique. La mission relève que le cadre législatif et réglementaire de la vente au public de médicaments reconnaît déjà ce fait de deux façons :

- ◆ en application du code de la santé publique, la dispensation au public d'un médicament peut dès aujourd'hui être assurée par un préparateur en pharmacie, sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien<sup>4</sup>, et non obligatoirement par le pharmacien en personne ;
- ◆ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les officines de pharmacies sont autorisées à vendre certains de ces médicaments sur leur site internet.<sup>5</sup>

S'ils ne représentent pas une part substantielle du chiffre d'affaires des officines (entre 10 et 15 % en moyenne selon les sources), la mission a constaté l'existence de marges élevées sur ces médicaments. Ce constat vaut en particulier pour les médicaments vignettés, dont le prix de vente maximal est fixé par l'assurance-maladie.

---

<sup>4</sup> Article L4241-1 du code de la santé publique.

<sup>5</sup> Décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012. Aux termes de ce décret, seuls les médicaments en accès direct (dits médicaments OTC) peuvent être vendus sur internet.

## Annexe II

**Tableau 1 : Exemples de prix d'achat médians observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour six médicaments remboursables à prescription médicale facultative**

Chiffre d'affaires de la pharmacie	Prix DOLIPRANE	Prix TRANSIPEG	Prix SPASFON	Prix REPEVAX	Prix GAVISCON	Prix FLECTOR
<b>Prix fixe de vente au public (vignette)</b>						
	1,95 €	4,44 €	2,95 €	25 €	2,44 €	3,58 €
<b>Prix d'achat net des remises fournisseurs</b>						
<1 M€	1,07 €	3,09 €	1,78 €	19,25 €	1,54 €	2,28 €
1 à 1,5 M€	0,95 €	3,06 €	1,82 €	19,25 €	1,59 €	2,29 €
1,5 à 2 M€	0,93 €	3,09 €	1,83 €	19,25 €	1,54 €	2,36 €
2 à 3 M€	0,98 €	2,93 €	1,76 €	19,25 €	1,48 €	2,39 €
> 3 M€	0,86 €	3,07 €	1,67 €	19,25 €	1,42 €	2,19 €
Marge brute minimale sur le prix TTC	43,07 %	28,35 %	37,60 %	20,94 %	34,83 %	34,26 %
Marge brute maximale sur le prix TTC	53,84 %	28,80 %	41,33 %	20,94 %	39,75 %	36,77 %

*Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012.*

**Tableau 2 : Exemples de prix d'achat et de vente moyens observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour quatre médicaments non remboursables à prescription médicale facultative**

Prix	Prix GINKOR	Prix DAFLON	Prix NUROFEN	Prix NICORETTE
Prix facturé après déduction des remises sur facture	6,94 €	9,90 €	1,69 €	4,58 €
Prix de vente moyen	10,72 €	14,56 €	2,99 €	7,81 €
Prix de vente minimum	6,99 €	9,90 €	1,88 €	5,90 €
Prix de vente maximum	17,10 €	25,00 €	5,70 €	12,90 €
Marge brute moyenne sur le prix TTC	28,72 %	25,46 %	36,94 %	34,82 %
Rapport prix maximum/prix minimum	2,4	2,5	3,0	2,2

*Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012. Les prix de vente au public de ces quatre médicaments*

Le monopole des pharmaciens sur la délivrance de ces médicaments apparaît donc comme une restriction à la concurrence. Elle est, par exemple, de nature à engendrer des prix excessifs pour le consommateur.

### **2.2.2. Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans remettre en cause le développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur**

Lorsqu'on la compare à Londres et New York, la région parisienne ne paraît pas sous-équipée si l'on considère uniquement les taxis (pouvant être hélés dans la rue par les clients). En revanche, si l'on y ajoute les véhicules de location avec chauffeur (ne pouvant travailler que sur réservation), on constate que Londres et New York sont entre deux et trois fois plus équipées que la région parisienne. On notera, dans le cas londonien, que cette métropole présente également un réseau dense de transports en commun.

## Annexe II

**Tableau 3 : Nombre de taxis et de véhicule de location avec chauffeur à Paris, Londres et New York en 2011**

Ville	Nombre de taxis	Nombre de véhicules de location avec chauffeur	Nombre total de véhicules	Taxis pour 10 000 habitants	Véhicules de services de transport pour 10 000 habitants
Londres	22 600	50 700	73 300	27,7	89,7
New York	13 000	40 000	53 000	15,8	64,3
Paris (y compris petite couronne)	16 623	1 200	17 823	24,9	26,7

*Source : IGF.*

Sur la base de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, face à l'insuffisance de l'offre de taxis, des clients aux besoins spécifiques peuvent choisir de s'adresser à des sociétés proposant des services de transport partiellement substituables. Ainsi, les véhicules de tourisme avec chauffeur (dont le nombre est estimé à 10 000 par les syndicats de chauffeurs de taxi, soit un niveau très supérieur à ce qui est recensé) et les taxis-motos, qui se sont développés depuis 2000, ne font pas l'objet d'une administration du niveau de l'offre.

Le fort développement de ces services illustre le différentiel offre-demande qui résulte du niveau actuel d'autorisations de stationnement des taxis, en particulier dans les grandes métropoles françaises. Par conséquent, la mission considère que, s'il est justifié que les taxis conservent le monopole du transport de voyageurs sans réservation, il paraît adapté de laisser se développer librement les services de transport de voyageurs travaillant uniquement sur réservation.

La comparaison internationale précédente inciterait à laisser ces services se développer sans restriction particulière sans, en parallèle, remettre en cause les règles spécifiques aux taxis.

### **2.2.3. La protection de l'ordre public juridique n'exige pas que la rédaction des actes soumis à publicité foncière relève du périmètre d'activités réservées aux notaires**

Pour les actes soumis à publicité foncière (vente de biens immobiliers, baux de plus de douze ans, titres d'occupation du domaine public de l'État), l'opposabilité aux tiers des actes provient de leur publication à la conservation des hypothèques, et non directement de l'intervention du notaire.

Les textes actuels prévoient que les actes de mutation immobilière soient réalisés sous forme d'actes authentiques établis par un notaire. L'authentification des actes est légalement requise dans le but de garantir l'exactitude des informations contenues dans les documents relatifs à toute transaction immobilière. Seule cette authenticité confère à ces actes une force probante et exécutoire. L'article 1319 du code civil dispose en effet que « *l'acte authentique fait foi de la convention qu'il renferme entre les parties contractantes et leurs héritiers et ayants cause* » jusqu'à inscription de faux.

S'agissant de l'acte de mutation, il faut distinguer sa rédaction, réalisée aujourd'hui au sein des études par les Clercs, de sa relecture et de son authentification réalisée par le notaire. La force probante particulière de l'acte n'est attachée qu'à ce que le notaire a en personne accompli et à ce qui s'est passé en sa présence, c'est-à-dire la date de l'acte, la présence des parties, leur signature et le contenu de leur accord, mais pas au fait que ce soit le notaire qui ait rédigé l'acte.

## Annexe II

Par conséquent, la rédaction d'un acte soumis à publicité foncière et l'authentification de cet acte en vue de sa publication à la conservation des hypothèques sont deux tâches différentes, qui n'ont pas nécessairement à être accomplies par le même professionnel. Si la protection de l'ordre public juridique justifie que les notaires bénéficient d'un monopole sur l'authentification de l'acte, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général n'exige que la rédaction de l'acte entre dans le périmètre d'activités réservées des notaires, et qu'il serait plus efficace d'un point de vue économique que cette tâche ne soit pas réservée aux notaires, qui sont par ailleurs en nombre insuffisant.

### **2.2.4. La signification des actes de procédures et des décisions de justice ne présente pas de spécificité telle qu'il paraisse nécessaire de réserver cette activité aux huissiers de justice**

Les huissiers de justice disposent, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945, du monopole de signification des décisions de justices, actes de procédures et autres titres exécutoires. En pratique, la profession a confirmé à la mission que dans plusieurs grandes agglomérations françaises (notamment Paris, Marseille...), cette activité était opérationnellement organisée sous forme d'un « *bureau commun de signification* ». Les clerks collectent auprès des études les actes de procédures à signifier, les portent et trient au bureau de signification avant de partir, individuellement, signifier eux-mêmes les actes pour le comptes de l'huissier titulaire de l'étude.

La description que la profession a faite, auprès de la mission, de l'activité de signification des actes de procédures et décision de justice (à l'exclusion des commandements de payer) ne permet pas d'identifier de spécificité de cette activité légitimant qu'elle soit réservée aux huissiers de justice. Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à une évolution du mode d'organisation de cette activité.

### **2.3. La segmentation des périmètres d'activités réservées à certaines professions juridiques et judiciaires est une source d'inefficacité économique**

#### **2.3.1. La délégation des procédures de liquidation judiciaire aux seuls mandataires judiciaires se traduit par un coût élevé et une qualité hétérogène de la gestion des procédures**

Les fonctions de mandataire judiciaire sont attribuées par les tribunaux de commerce, sur décision motivée, aux professionnels inscrits sur une liste nationale. Cette liste, en théorie non soumise à un quota, se caractérise en réalité par deux formes de restriction :

- ◆ l'absence de session d'examen d'aptitude en 2007, 2008, 2011 ;
- ◆ une stabilité des effectifs (+4 % pour chacune des professions entre 2005 et 2012), le nombre d'entrées de nouveaux acteurs coïncidant approximativement avec les départs en retraite.

Cette restriction implicite est à mettre en regard de la faible appréciation des prestations rendues par les mandataires judiciaires, telle qu'elle ressort des entretiens de la mission avec des professionnels de la justice consulaire.

## Annexe II

**Tableau 4 : Évolution du nombre de mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	274
2005	204	103	307
2006	205	107	312
2007	202	109	311
2008	197	110	307
2009	192	113	305
2010	190	115	305
2011	190	118	308
2012	177	136	313
Évolution 2005-2012	-26 %	63 %	4 %

*Sources : rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998 et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice*

La mission a constaté que l'apport pratique des mandataires judiciaires aux procédures de liquidation présente les défaillances suivantes :

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles<sup>6</sup> ;
- ◆ les mécanismes de rémunération des mandataires judiciaires actuellement en vigueur induisent un coût important des procédures, principalement au bénéfice de ces auxiliaires de justice.<sup>7</sup> La mission relève d'ailleurs que ces coûts demeurent élevés même pour les procédures de taille modeste, lorsque le produit de la liquidation des actifs de l'entreprise est peu élevé ;
- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne sont pas toujours maîtrisables par les professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;
- ◆ les mandataires judiciaires se retrouvent contraints de consacrer un temps disproportionné aux dossiers de liquidation à faibles enjeux, pour lesquels ils sont parfois surqualifiés ;
- ◆ la pyramide des âges des mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale est anormalement déséquilibrée : 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans et la moyenne d'âge s'élève à 53,5 ans.

**Tableau 5 : Caractéristiques démographiques de la liste des mandataires judiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	0	0	0	-
30-40 ans	20	11	31	35,5 %
40-50 ans	55	21	76	27,6 %
50-60 ans	86	27	113	23,9 %
60-70 ans	73	14	87	16,1 %
70 ans et plus	6	0	6	0,0 %

<sup>6</sup> Les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'ISF en 1998 sur un échantillon de l'année 1997. Le taux de réalisation des actifs s'élevait à 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF. La mission n'a pu obtenir de données plus récentes à ce sujet et s'appuie sur ses entretiens avec les représentants de la justice consulaire pour considérer que ces valeurs ont peu évolué.

<sup>7</sup> Sur le même échantillon, portant sur les dossiers d'entreprises présentant un chiffre d'affaires élevé (>50MF), 43 % des actifs réalisés étaient dépensés en frais de procédure : 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe. En deçà de 50 000FF d'actifs (soit environ 9 500 € actuels en tenant compte de l'inflation), l'ensemble des produits était dépensé en frais de procédure.

## Annexe II

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Ensemble	240	73	313	23,3 %
Age moyen	54,1	51,5	53,5	-

*Source : direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice*

La mission formule en outre les deux remarques suivantes.

Premièrement, le fait que l'ensemble d'un marché soit délégué de façon inconditionnelle à des acteurs privés interdit en pratique toute concurrence entre ces acteurs (en raison du monopole qui est ainsi reconnu) et ne crée donc chez ces professionnels d'incitation ni à pratiquer le meilleur prix ni à améliorer la qualité de leurs prestations ;

Deuxièmement, les activités légalement réservées aux mandataires judiciaires ne présentent pas de spécificités telles, et n'exigent de compétences si spécifiques que d'autres professionnels du droit ne puissent les exercer avec succès : de par leur formation et leurs activités réservées, les avocats sont à même de représenter efficacement les créanciers, de même les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice disposent des compétences nécessaires à la liquidation des entreprises.

La mission identifie donc des avantages à ce que les missions actuellement réservées aux mandataires judiciaires puissent être assurées par des professionnels du droit recrutés par une mise en concurrence ou directement par les administrations financières dans les cas de liquidation judiciaire les plus simples.

### **2.3.2. S'il est raisonnable qu'elle fasse l'objet d'un monopole d'activité, le fait que la gestion des données des registres légaux soit déléguée de façon permanente aux greffiers de tribunal de commerce constitue une restriction de concurrence peu justifiée**

L'organisation actuelle du métier de greffier de tribunal de commerce cumule principalement trois activités complémentaires dans leur modèle économique mais distinctes en principe :

- ◆ le secrétariat et l'assistance des juges consulaires et l'assistance au Président du tribunal de commerce ;
- ◆ la validation des opérations effectuées par le greffe, qui est une fonction d'expertise juridique, et la délivrance des actes, données et documents officiellement vérifiés ;
- ◆ l'organisation de la gestion des données du registre du commerce et des sociétés ou d'autres registres (sûretés, privilèges mobiliers).

La simplicité de l'organisation administrative et la présence de rendements d'échelle croissants dans le traitement des dossiers justifient que, dans chaque tribunal de commerce, la troisième activité (actuellement confiées aux greffiers) ne soit exercée que par un seul acteur économique, qui bénéficie donc d'un monopole d'activités.

En revanche, la mission n'identifie aucune justification autre qu'historique au fait que les greffiers disposent d'un monopole sur la gestion des données des registres légaux. Ce monopole d'activités constitue une restriction manifeste de concurrence et ne répond à aucun motif d'intérêt général :

- ◆ la gestion des données du registre du commerce et des sociétés n'exige pas de compétences si spécifiques que des entreprises spécialisées dans la gestion de procédures complexes, ne puissent les exercer efficacement ; la mission relève d'ailleurs qu'une part significative de ces activités de gestion de données est externalisée par les greffiers et gérée par le GIE Infogreffe ;



## Annexe II

- ◆ les rendements d'échelle croissants dans la gestion des données qui justifient l'existence d'un monopole au niveau de chaque tribunal de commerce sont également présents au niveau national, notamment en raison de l'informatisation croissante des activités des greffiers qui requiert une homogénéisation des procédures de traitement des informations entre les différents tribunaux de commerce ; la preuve en est que l'existence de ces importantes économies d'échelle a mené les différents services de diffusion d'information portant sur les sociétés (GrefTel, Intergreffe, Infogreffe) à fusionner pour aboutir à un acteur en situation de monopole : Infogreffe ; dans ces conditions, le fractionnement géographique du monopole de gestion des données en 134 charges apparaît comme une source d'inefficacité économique.

Dans ces conditions, la mission identifie des avantages à ce que les activités de gestion de données actuellement confiées aux greffiers des tribunaux de commerce puissent être assurées par d'autres acteurs économiques présentant les compétences juridiques, techniques et logistiques suffisantes.

### **2.3.3. La segmentation des monopoles que certaines professions juridiques et judiciaires détiennent sur certains types de ventes aux enchères réduit la lisibilité du cadre réglementaire et constitue une source de surcoûts**

Le souci d'assurer la sécurité juridique des transactions justifie que la réalisation de ventes aux enchères soit réservée à des professionnels disposant de compétences juridiques incontestables. Cependant, la mission relève que, selon leur type (volontaire ou judiciaire) et la nature du bien mis en vente (biens meubles, immeubles, biens immatériels), les ventes aux enchères relèvent du périmètre d'activités réservées à des professions juridiques ou judiciaires différentes (voir synthèse dans le tableau 6).

En particulier, la mission relève que la réglementation qui s'applique aux ventes aux enchères de biens immatériels (brevets, parts de sociétés) fait l'objet d'interprétations diverses. Les représentants des commissaires priseurs judiciaires ont indiqué à la mission qu'ils estimaient ne pas être habilités à procéder à de telles ventes, sans pour autant identifier d'opérateur qui pourraient les prendre en charge. La mission note qu'en l'absence de clarification, les professionnels ne développent pas ce pan d'activité ; certains le font sous la forme juridique du courtage d'enchères, qui ne présente pas les mêmes garanties. Pourtant, l'intérêt de pouvoir vendre, dans les conditions normées que sont celles de la vente aux enchères (notamment en termes de transparence, indépendance et déontologie du professionnel), est, selon les acteurs du marché, amené à croître.

## Annexe II

**Tableau 6 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire**

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)
Vente de marchandises en gros	courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Biens immatériels	Pas de réglementation précise	Pas de réglementation précise
Saisies des douanes	Receveur des douanes	-
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	-
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	-

*Source : Actualisation IGF de données de la Direction générale du Trésor.*

Cette segmentation des activités de ventes aux enchères entre différents officiers ministériels constitue une restriction manifeste à la concurrence. Pourtant, la compétence juridique des professionnels est présente chez tous les professionnels du droit, et ne permet donc pas d'opérer une distinction valable entre ces différents groupes de professionnels.

On pourrait aussi avancer que les ventes aux enchères de biens immobiliers sont des opérations complexes qui nécessitent que l'intermédiaire organisant l'adjudication soit en mesure de garantir une information fiable sur la qualité du bien et sur la solvabilité des acquéreurs potentiels. Mais il n'y a pas de différence à cet égard entre les notaires et les « opérateurs traditionnels » intervenant sur d'autres segments du marché des ventes publiques (commissaires-priseurs judiciaires ou opérateurs de ventes volontaires), qui sont régulièrement amenés à organiser des ventes dont la complexité est similaire à celle d'une vente immobilière : la vente publique d'œuvres d'art exige par exemple une expertise poussée sur la qualité et l'authenticité des œuvres. Économiquement, l'argument de la complexité des transactions ne paraît donc pas suffisant pour justifier de réserver certaines ventes à certaines professions.

Enfin, la distinction des périmètres d'activités des professionnels autorisés à procéder aux ventes judiciaires et aux ventes volontaires n'est pas justifiée au regard de l'analyse économique. En effet, le motif de mise en vente (volontaire ou judiciaire) ne nécessite pas, dans la pratique, de faire appel à des techniques de commercialisation ou à des compétences professionnelles distinctes qui pourraient légitimer un mode de régulation spécifique à chaque segment.

## Annexe II

Par ailleurs, cette segmentation des activités de ventes aux enchères apparaît artificielle et obsolète au regard de la réalité du marché. Le vice-président de la CNCPJ, Ludovic Morand, qui relève « *l'accentuation de la discrimination entre opérateurs de ventes aux enchères aux statuts multiples (sociétés commerciales, commissaires-priseurs judiciaires, courtiers, études d'huissiers ou de notaires...), n'ayant ni les mêmes droits, ni les mêmes obligations rend illisible les règles des ventes publiques aux enchères pour le consommateur* ». <sup>8</sup>

Enfin, si le souci d'assurer la qualité des procédures justifie que les ventes judiciaires de biens meubles soient réservées à des professionnels présentant des compétences juridiques suffisantes, le fait que ces activités soient confiées de façon permanente aux commissaires-priseurs judiciaires n'apparaît pas justifié. Le recours à un officier ministériel, choisi de façon discrétionnaire par les tribunaux, pour organiser et réaliser la vente judiciaire s'avère sans doute moins efficace qu'une mise en concurrence des opérateurs. Une mise en compétition se concrétiserait certainement par un gain supérieur pour les créanciers sans pour autant nuire à la sécurité des transactions que les mécanismes de régulation du marché seraient à même d'assurer : de ce fait, elle concourrait à une meilleure administration de la justice.

La mission n'est pas parvenue à identifier de motifs d'intérêt général pour lesquels il conviendrait de réserver certaines ventes publiques à certaines professions juridiques ou judiciaires. Elle note qu'il serait plus efficace que les ventes publiques de tous types soient réservées à l'ensemble des professionnels présentant les compétences suffisantes, notamment sur le plan juridique.

### **2.3.4. La territorialité de la compétence de postulation des avocats est une source de surcoûts pour les justiciables**

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 dispose que les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, ils ne peuvent exercer leur activité de représentation (la postulation) que devant le tribunal ou les tribunaux de grande instance (TGI) près duquel ou desquels leur barreau est constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend, depuis la fusion des professions d'avoués près les cours d'appel et d'avocat survenue au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Autrement dit, lorsqu'un avocat doit plaider devant un TGI ou devant une cour d'appel auquel ou à laquelle il n'est pas rattaché par le barreau auquel il est inscrit, cet avocat doit nécessairement être assisté par un autre avocat qui assure la représentation des clients.

Cette réglementation peut avoir la conséquence paradoxale d'imposer la présence d'un second avocat au niveau du tribunal de grande instance, mais pas au niveau de la cour d'appel. Par exemple, si le client d'un avocat inscrit au barreau de Nice est engagé dans un procès devant le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence, cet avocat pourra plaider devant ce TGI, mais ne pourra pas représenter son client devant ce TGI car le barreau auquel il est inscrit n'est pas constitué près de ce tribunal : il devra donc faire appel à un second avocat inscrit au barreau d'Aix-en-Provence pour que celui-ci assure la représentation du client. En revanche, si le client est amené à faire appel devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence, alors l'avocat inscrit au barreau de Nice pourra à la fois plaider et représenter son client devant ce tribunal, car le barreau auquel il est inscrit dépend de cette cour d'appel, ce qui ne rend donc plus nécessaire l'intervention d'un avocat du barreau d'Aix-en-Provence.

La mission relève que la territorialité de la compétence de postulation est une source d'inefficacité à trois niveaux :

- ◆ elle génère des surcoûts pour les justiciables puisqu'elle leur impose le coût de l'intervention d'un second professionnel ;

---

<sup>8</sup> Source : Le Journal des Arts - n° 340 - 4 février 2011

## Annexe II

- ◆ elle complexifie la relation de l'avocat et de son client, en faisant intervenir ou pas un avocat tiers selon les cas ;
- ◆ elle réduit la lisibilité du système judiciaire dans son ensemble.

La postulation dans un TGI particulier ou une cour d'appel particulière n'exige pas de compétences spécifiques au point que seuls les avocats inscrits au barreau constitué près de ce tribunal ou de cette cour d'appel soient en mesure de l'exercer efficacement. D'un point de vue économique, les représentants du Conseil National des Barreaux que la mission a rencontrés, comme la Direction des affaires civiles et du sceau, indiquent que la territorialité de la compétence de postulation, associé au tarif réglementé qui s'applique à elle, conduit à un transfert financier des demandeurs vers les professionnels locaux, transfert dont bénéficient en moyenne les avocats établis en-dehors de la région parisienne.

### **3. La France pourrait faire évoluer plusieurs monopoles d'activité au bénéfice du public**

#### **3.1. Les périmètres d'activités réservées à certains professionnels pourraient être supprimés ou ouverts à d'autres professionnels**

##### **3.1.1. Le secteur du transport assis professionnalisé pourrait être ouvert à tous les acteurs économiques**

La mission n'a pas identifié de raison autre qu'historique pour laquelle il conviendrait de réserver le transport assis professionnalisé aux seuls taxis et sociétés d'ambulance. Le transport de point à point de patients dont l'état de santé n'exige pas de soins particuliers pourrait donc être confié à des acteurs privés sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires.

Cette mesure aurait pour avantages de permettre une diminution des coûts du transport sanitaire par l'intensification de la concurrence, de contribuer à la maîtrise des dépenses de transport sanitaire de l'assurance-maladie, et d'encourager le développement du secteur du transport de passagers sur réservation. Elle présenterait l'inconvénient d'entraîner une baisse de l'activité des taxis et des sociétés d'ambulance.

##### **3.1.2. La gestion des données du registre du commerce et des sociétés, actuellement réservée aux greffiers des tribunaux de commerce, pourrait faire l'objet d'une délégation de service public unique et nationale**

La mission n'a pu identifier de raison autre qu'historique au monopole dont bénéficient les greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données des registres légaux. Une option de réforme, efficace d'un point de vue économique, consisterait à passer à une délégation de service public (DSP), établie à l'échelle nationale plutôt qu'au niveau de chaque tribunal de commerce. En effet, une DSP nationale permettrait vraisemblablement d'assurer la réalisation des mêmes prestations à un coût moindre, en raison des rendements d'échelle croissants qui caractérisent ce type d'activités.

Une telle réforme présenterait les avantages suivants :

- ◆ elle donnerait à la puissance publique les moyens de faire jouer la concurrence entre acteurs privés capables d'assurer ce service ;
- ◆ la mise en concurrence aboutirait à une baisse des prix de revient des actes, donc du coût pour les entreprises ;

## Annexe II

- ◆ la délégation de service public permettrait la réévaluation régulière des conditions et du tarif des services rendus, et le partage des gains de productivité entre les professionnels et les consommateurs (essentiellement les entreprises) ;
- ◆ la perspective d'un renouvellement du contrat créerait des incitations à améliorer la qualité du service pour les acteurs bénéficiant de la délégation de service publique.

Cette option de réforme pourrait avoir pour inconvénient de nécessiter une indemnisation des greffiers des tribunaux de commerce, ce qui induirait un coût pour les finances publiques.

Néanmoins la situation actuelle, dans laquelle le monopole des greffiers leur a permis d'exploiter avec un pouvoir de marché de manière connexe des données commerciales, relevant des règles ordinaires de la concurrence, nécessiterait au préalable d'être examiné du point de vue du droit des pratiques anticoncurrentielles.

### **3.1.3. Tous les professionnels du droit pourraient être autorisés dans des conditions de qualification précises à procéder à des ventes publiques, ce qui implique la suppression du périmètre d'activités réservées aux commissaires-priseurs judiciaires et aux autres professions**

La mission n'a pas identifié de motifs d'intérêt général pour lesquels il convient de réserver certaines ventes publiques à certaines professions juridiques ou judiciaires. Tous les professionnels du droit pourraient donc être autorisés à procéder à des ventes publiques, quel que soit le type (volontaire ou judiciaire) et la nature du bien mis en vente.

Une simple validation de qualification, sur la base d'un diplôme ou d'une formation continue qualifiante, pourrait être envisagée, en particulier à destination de toutes les professions du droit.

Il s'agirait d'aligner l'ensemble du dispositif sur celui en vigueur depuis 2001 pour les ventes volontaires : un professionnel pourrait être autorisé à effectuer un type de vente donné dès lors qu'il réunit des conditions d'honorabilité et de qualification, issues de sa formation initiale ou continue.

Il conviendrait, dans ce cas, de définir un programme de qualification minimale (essentiellement juridique). Les professionnels auraient intérêt à développer librement leurs qualifications en matière artistique, en matière immobilières et dans d'autres domaines spécialisés d'enchères.

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une simplification de la réglementation rendue plus lisible pour le public ;
- ◆ une intensification de la concurrence dans le secteur des ventes publiques, de nature à créer des incitations à l'amélioration de la qualité des prestations.

Le principal inconvénient de cette mesure serait que la suppression du monopole des commissaires-priseurs judiciaires sur les ventes judiciaires de biens meubles pourrait nécessiter l'indemnisation de ces derniers et donc induire un coût pour les finances publiques.

### **3.1.4. Les activités actuellement réservées aux mandataires judiciaires pourraient être exercées directement par la puissance publique, avec une délégation à des acteurs privés dans les cas les plus complexes**

La représentation des créanciers et le recouvrement des créances pour le compte de ces derniers pourraient être, à meilleur coût, directement assumés par les pouvoirs publics. La Direction générale des finances publiques ou les URSSAFF pourraient organiser ces opérations selon deux modalités :

- ◆ pour les procédures pour lesquelles aucun salarié n'est recensé et pour celles dont le produit probable des ventes d'actifs des entreprises en liquidation ne dépasse pas un certain seuil (9 500 €<sup>9</sup>), et dont les créanciers publics sont, de fait les seuls ayants-droit, une gestion directe et forfaitaire (pour environ 80 % des dossiers) ;
- ◆ pour les procédures pour lesquelles l'actif réalisable est plus important ou dans les cas les plus complexes (contentieux en cours, ramifications internationales...), la gestion de la procédure pourrait être confiée à des acteurs privés présentant les compétences juridiques et économiques suffisantes (les actuels mandataires judiciaires qui se concentreraient sur les dossiers à forts enjeux ou des professionnels du droit ou du chiffre disposant d'une expertise, par exemple) sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires et en prévoyant un cadre déontologique précis.

Les avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une amélioration de la qualité des prestations, grâce à une meilleure adéquation des compétences des acteurs aux besoins des procédures et à une plus grande concurrence ;
- ◆ une simplification du déroulement des liquidations de faible importance ;
- ◆ une baisse du coût des procédures de liquidation.

### **3.1.5. L'activité de signification des actes de procédure et des décisions de justice, actuellement réservée aux huissiers de justice, pourrait être ouverte à d'autres acteurs économiques**

La mission n'a pu identifier de motif d'intérêt général justifiant que l'activité de signification des actes de procédure et des décisions de justice soit réservée aux huissiers de justice. Une autre organisation, plus efficace économiquement, de cette activité est donc envisageable. Cette réorganisation de l'activité de signification pourrait prendre deux formes :

- ◆ soit par la mise en place d'une délégation de l'activité à un échelon territorial large voire national à un opérateur privé à même de réaliser des économies d'échelle ;
- ◆ soit par la mise en place d'une délégation spécifique d'activité consenti à un opérateur postal, réputé assurer un service public de proximité, et déjà engagé dans des transmissions de plis à enjeux parfois même très supérieurs aux actes de procédure (lettres recommandées).

---

<sup>9</sup> Le montant de 9 500 € a été défini en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000 FF, identifié en 1998 comme étant celui à partir duquel les premiers fonds sont recouverts. L'analyse a été réalisée lors d'une enquête conjointe IGF/ISJ menée sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce. « L'étude réalisée par la mission montre que, pour toutes les entreprises en difficulté pour lesquelles le produit des ventes d'actifs ne dépasse pas 50 000 FF, l'intégralité du produit de la réalisation des actifs est absorbé par les frais de justice. Outre les liquidations judiciaires totalement ou presque totalement impécunieuses, soit 50 % des affaires, les procédures non impécunieuses mais pour lesquelles le produit de réalisation des actifs est inférieur à 50 000 FF représentent 30 % de l'échantillon [de 150 procédures collectives] examiné. C'est donc près de 80 % du total des liquidations judiciaires qui ne produisent strictement aucune répartition au profit des créanciers ; seuls les auxiliaires de justice (administrateurs et mandataires judiciaires mais aussi les différents prestataires extérieurs) peuvent tirer un bénéfice de ces affaires. »

## Annexe II

Une telle mesure aurait pour avantage d'entraîner une baisse notable du prix des actes de signification, en raison de l'intensification de la concurrence. Elle permettrait également aux huissiers de justice de se concentrer sur des tâches à plus haute valeur ajoutée. Elle aurait par ailleurs pour inconvénient de faire baisser la rentabilité des études d'huissiers et les revenus de leurs titulaires.

### **3.2. Les périmètres d'activités réservées à certaines professions pourraient être restreints à ce qui est strictement nécessaire, ou redéfinis dans l'intérêt du consommateur**

Si des motifs d'intérêt général justifient que certaines activités soient réservées à un groupe défini de professionnels, la mission a néanmoins identifié des cas dans lesquels le périmètre d'activités réservées va au-delà de ce qui est nécessaire au regard de ces motifs. Il est donc envisageable de resserrer le champ du périmètre d'activités réservées aux professions concernées.

#### **3.2.1. La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs**

La mission n'a pas pu isoler de motif d'intérêt général justifiant que la distribution des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens. Une option de réforme pourrait consister à ce que tous les types de distributeurs soient autorisés à distribuer des médicaments à prescription médicale facultative. La principale conséquence pratique d'une telle mesure serait que les grandes et moyennes surfaces seraient autorisées à vendre ces médicaments.

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait de modifier la partie législative du code de la santé publique, en y introduisant un nouvel article qui disposerait que, par dérogation aux dispositions de l'article L4211-1, toute personne physique ou morale exerçant des activités de commerce de détail est autorisée à dispenser au public les médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire. La mission note qu'aménager le monopole des pharmacies d'officines sur la vente de ces produits courants n'exclut pas que les pouvoirs publics maintiennent leur exigence d'intervention d'un professionnel qualifié dans les autres commerces, intervention qui peut être organisée de différentes manières (présence physique, guichet vidéo...).

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une intensification de la concurrence dans le secteur de la distribution pharmaceutique ;
- ◆ une amélioration de l'accès à ces médicaments et une baisse marquée des prix, que l'on a pu déjà observer dans des pays étrangers : en Italie, la suppression du monopole des officines concernant la vente de médicaments à prescription facultative a permis aux grandes surfaces de vendre certains médicaments ; cette mesure a provoqué des baisses de prix significatives, car les grandes enseignes proposaient en moyenne des prix inférieurs de 25 % à ceux pratiqués initialement dans les officines, ce qui a incité ces dernières à baisser également leur prix de 13 % à 20 %. Au niveau agrégé, cela a conduit à une baisse des prix des médicaments de l'ordre de 6 % à 10 %.
- ◆ à terme, une diminution des tarifs réglementés pour ceux de ces médicaments qui sont remboursables, et donc une diminution des remboursements de l'assurance-maladie.

## Annexe II

Les principaux inconvénients de cette mesure seraient :

- ♦ une baisse de la rentabilité des pharmacies, menant à une diminution des revenus des pharmaciens titulaires d'officine. Néanmoins, cette baisse de revenus resterait vraisemblablement limitée, dans la mesure où les médicaments à prescription médicale facultative ne représentent qu'environ 9 % du chiffre d'affaires des pharmacies d'officine ;
- ♦ il ne peut être exclu que ce développement de l'automédication puisse aboutir à une moindre protection de la santé publique mais le précédent italien ne semble pas confirmer ces craintes et cette situation de « banalisation » est déjà en place dans de nombreux pays (États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas...).

### **3.2.2. Des professionnels diplômés pourraient être autorisés à dispenser la formation pratique à la conduite en-dehors des écoles de conduite**

L'obtention du permis de conduire étant dans nombre de cas un préalable à l'insertion économique et sociale de son titulaire, il apparaît nécessaire d'agir tant sur la formation à la conduite que sur l'organisation des examens du permis de conduire afin d'améliorer l'efficacité de cet écosystème, tout en préservant les exigences de sécurité routière qui président à l'obtention du permis. La mission n'a pu identifier de raison justifiant que la formation pratique à la conduite soit nécessairement assurée dans les écoles de conduite. Il serait donc envisageable que le monopole actuel de fait des écoles de conduite soit remplacé par une autre organisation du marché :

- ♦ ouvrir aux enseignants de conduite la possibilité d'offrir leurs services sans passer par une auto-école pour l'apprentissage des éléments de base de la conduite ;
- ♦ conserver une exigence d'offre intégrée via les écoles de conduites pour l'apprentissage du perfectionnement pratique à la conduite.

L'ouverture à la concurrence des cours pratique de conduite stimulerait notamment une montée en gamme des services offerts par les centres de conduite, à destination des particuliers, des personnes fragiles (personnes âgées) ou des entreprises désireuses de maîtriser les risques et les coûts de transport.

De plus, réduire les délais de présentation à l'examen du permis de conduire de catégorie B permettrait de fluidifier considérablement l'apprentissage de la conduite tout en réduisant les frais supportés par les candidats. Pour ce faire, plusieurs options sont envisageables :

- ♦ assurer une meilleure répartition des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière sur le territoire, en privilégiant les départements pour lesquels les délais d'attente sont les plus élevés ;
- ♦ instaurer une contribution financière des candidats à l'examen du permis de conduire, au coût réel, permettant à l'État de diminuer le budget qui y est consacré tout en améliorant la qualité de service (davantage d'inspecteurs, des centres d'examen mieux entretenus) ;
- ♦ confier l'organisation des examens à des prestataires extérieurs sous le contrôle permanent de l'État, à l'image du dispositif en vigueur pour les centres de contrôle technique automobile ou la classification des hôtels.



### **3.2.3. Des professionnels du droit autres que les notaires pourraient être autorisés à assurer la rédaction d'actes soumis à publicité foncière**

La mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général de nature à justifier que les notaires soient seuls autorisés à effectuer la rédaction des actes soumis à publicité foncière. Il serait plus efficace d'un point de vue économique que cette tâche ne soit pas réservée aux notaires, mais ouverte aux autres professionnels du droit présentant les compétences suffisantes. La rédaction de l'acte soumis à publicité foncière pourrait toujours être assurée par un notaire si les parties le souhaitent, mais il s'agirait alors d'un choix et non d'une obligation.

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait plusieurs modifications du cadre législatif et réglementaire des actes soumis à publicité foncière, notamment la modification de l'article 710-1 du code civil, de l'article 4 du décret du 4 janvier 1955, et du troisième alinéa de l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978. Cette redéfinition du périmètre d'activités réservées des notaires devrait être accompagnée d'une adaptation des tarifs réglementés correspondants, afin de distinguer la rédaction de l'acte de son authentification.

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une intensification de la concurrence ;
- ◆ une diminution du coût des actes pour les consommateurs ;
- ◆ un développement de l'activité des autres professionnels du droit.

Cette mesure pourrait avoir pour inconvénient une baisse potentiellement importante des revenus des notaires.

### **3.2.4. La compétence de postulation des avocats pourrait être étendue au niveau national**

La mission n'a pas identifié de motif d'intérêt général qui justifie le maintien de la territorialité de la compétence de postulation. Dans ces conditions, il est envisageable que cette territorialité soit supprimée, et que la compétence de postulation des avocats soit étendue au niveau national. Cette mesure requiert notamment la modification de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971, afin que celui-ci dispose que les avocats peuvent plaider et postuler sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires, sous les réserves prévues à l'article 4 de la même loi.

Cette mesure aurait pour avantage de supprimer un surcoût pour les justiciables, sans dégrader la qualité des prestations de l'avocat. Elle permettrait de rendre plus lisible la relation qui unit l'avocat à son client, puisque celui-ci n'aurait plus qu'un seul interlocuteur et serait représenté et défendu par le même professionnel quel que soit le tribunal de grande instance ou la cour d'appel concernée ; l'avocat pourrait alors décider d'avoir recours ou pas à un représentant local, en fonction des intérêts de son client.

Cette mesure pourrait toutefois avoir pour inconvénient de réduire l'activité et donc les revenus des avocats qui exercent ces fonctions de postulation le plus fréquemment.



## **ANNEXE III**

### **Analyse de certaines réglementations tarifaires**



# SOMMAIRE

<b>1. LA THÉORIE ÉCONOMIQUE PERMET DE JUSTIFIER L'INTÉRÊT DE LA RÉGULATION DES TARIFS DANS CERTAINS CAS DE DÉFAILLANCE DU MARCHÉ .....</b>	<b>1</b>
1.1. En situation de concurrence insuffisante ou de monopole, un tarif réglementé permet d'assurer un niveau de prix et de production efficace.....	1
1.2. Dans l'intérêt collectif, certains biens peuvent faire l'objet d'un tarif réglementé pour prémunir les consommateurs contre des tarifs trop élevés et assurer un niveau de production adéquat.....	2
1.2.1. <i>Les obligations légales génèrent des demandes très fortement inélastiques dont pourraient profiter des producteurs en nombre insuffisant.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Le tarif peut assurer la production à un niveau satisfaisant de biens considérés comme publics ou de biens aux externalités positives .....</i>	<i>3</i>
1.3. En présence d'asymétrie d'information entre professionnels et clients, le tarif est susceptible d'améliorer l'efficacité des décisions de consommation.....	3
1.3.1. <i>Le tarif permet de limiter les phénomènes qui contribueraient à réduire la qualité du service.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Le tarif peut améliorer l'ajustement du niveau et la qualité du bien consommé aux besoins individuels.....</i>	<i>4</i>
1.4. La réglementation tarifaire peut contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre .....	4
1.4.1. <i>Associé à une restriction de l'offre, le tarif a pu être employé de façon sous-optimale pour assurer la distribution de services à une maille territoriale fine.....</i>	<i>4</i>
1.4.2. <i>Le tarif peut contribuer à l'égalitarisme des consommateurs vis-à-vis de la qualité.....</i>	<i>5</i>
1.4.3. <i>Lorsqu'il est fixé à un niveau adéquat, le tarif permet la maîtrise des dépenses prises en charges par la collectivité.....</i>	<i>5</i>
1.5. Le tarif peut adopter différentes formes, l'analyse économique privilégiant sa définition en lien avec les coûts réels d'une structure efficiente .....	5
1.6. La réglementation des tarifs présente un coût pour les pouvoirs publics et pour les professionnels.....	6
1.6.1. <i>Les coûts imputables à l'administration peuvent être réduits par des stratégies de révélation de l'information par les professionnels.....</i>	<i>6</i>
1.6.2. <i>L'existence d'un tarif peut se traduire par des coûts ou des moindres recettes pour les professions réglementées.....</i>	<i>7</i>
1.7. La publicité portant sur les tarifs est susceptible de générer des effets ambivalents .....	7
<b>2. SI CERTAINS SECTEURS ÉTUDIÉS PAR LA MISSION CORRESPONDENT AUX CAS THÉORIQUES, CERTAINS TARIFS ADMINISTRÉS NE S'INSCRIVENT PAS DANS CE CADRE .....</b>	<b>8</b>
2.1. L'existence de tarifs réglementés apparaît justifiée dans la majorité des secteurs étudiés .....	8
2.2. Des services imposés par la réglementation et réservés à certains professionnels ne font pas l'objet d'un tarif fixé par l'administration, sans que le consommateur apparaisse lésé.....	9

2.3. Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire ne sont pas toujours réunies du point de vue économique .....	10
<b>3. LA RÉGULATION DES TARIFS CONSTITUE UN EXERCICE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE OPTIMALE, Y COMPRIS DANS LES CAS OÙ ELLE EST LÉGITIME.....</b>	<b>11</b>
3.1. Le manque d'informations et d'expertise portant sur les coûts associés aux actes peuvent contribuer à retenir un niveau initial des tarifs non optimal .....	11
3.1.1. Consultée en 2010 sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé.....	12
3.1.2. La construction de certains tarifs constitue une réponse imparfaite à la complexité de certaines prestations .....	12
3.2. Des activités réalisées pour le compte du secteur public, non monétisées à leur juste prix, favorisent une capture du régulateur et génèrent un surcoût pour tout ou partie des consommateurs.....	13
3.2.1. Certains professionnels effectuent une partie de leurs prestations à perte ou sans visibilité de leur coût par les administrations, pour des motifs d'intérêt public.....	13
3.2.2. Utilisé comme outil d'aménagement du territoire, un tarif réglementé associé à des restrictions à l'installation est susceptible de générer des inefficiences ou des rentes .....	15
3.2.3. Les tarifs administrés révèlent dans certains cas ce que les économistes appellent une « capture du régulateur » .....	16
3.2.4. Les administrations de tutelle sont globalement peu sensibilisées aux enjeux liés au pouvoir d'achat du consommateur et la contestation des honoraires s'effectue en première instance auprès de représentants des professionnels.....	16
3.3. La réévaluation des tarifs, initiée par pression politique et marquée par une fréquence faible et des analyses incomplètes, génère des inefficacités fortes au détriment du consommateur .....	17
3.3.1. Les réactualisations sont dans certains cas décidées dans des processus politiques : le gel des tarifs sur une longue période augmente le rapport de force de la tutelle et permet la négociation de compromis.....	17
3.3.2. Les tarifs connaissent un effet cliquet et les gains de productivité sont « capturés » par les professionnels.....	18
3.3.3. Des tarifs proportionnels visant plusieurs objectifs (prise en compte de la complexité des actes, péréquation, dégressivité) ont vu leur pertinence remise en question par l'absence de réévaluation efficace.....	21
3.3.4. Certains tarifs, devenus obsolètes, ont perdu toute corrélation avec les pratiques et les coûts des professionnels.....	23
3.4. Les modalités d'évolution des tarifs se traduisent par une inintelligibilité croissante, préjudiciable au consommateur .....	23
<b>4. EN L'ÉTAT ACTUEL, LA RÉGLEMENTATION DES TARIFS CONDUIT À DES PRIX SUPÉRIEURS À LEUR NIVEAU OPTIMAL ET GÉNÈRE DES INEFFICACITÉS FORTES .....</b>	<b>24</b>
4.1. Les objectifs de correction des défaillances visées par la réglementation tarifaire sont globalement atteints, mais à un prix parfois élevé synonyme d'incitations insuffisantes à l'amélioration et d'effets d'aubaine.....	24
4.2. L'administration des tarifs est susceptible d'engendrer des effets secondaires non désirés dans les secteurs réglementés.....	30

4.2.1.	<i>La réglementation peut donner lieu à des stratégies de compensation qui, sans être illégales, sont non souhaitables</i>	30
4.2.2.	<i>Certaines professions voient leurs profits accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole</i>	31
4.2.3.	<i>Les modalités de rémunération peuvent engendrer des incitations contraires aux objectifs souhaités</i>	33
4.3.	<i>En remplacement d'un tarif fixe, la libéralisation ou le plafonnement des tarifs incitent à la modération des prix, sans constituer une garantie de baisse pour les consommateurs</i>	34
4.3.1.	<i>La définition de plafonds de prix ne permet pas systématiquement une concurrence entre les professionnels</i>	34
4.3.2.	<i>Dans certains cas la libéralisation du secteur et des prix peut s'accompagner d'une hausse importante de la facture des consommateurs</i>	35
<b>5.</b>	<b>ÉVOLUTIONS POSSIBLES</b>	<b>35</b>
5.1.	<i>La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux</i>	36
5.1.1.	<i>La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à reposer sur la compétence de l'Autorité de la concurrence</i>	36
5.1.2.	<i>Une révision au moins quinquennale des tarifs réglementés et de la nature des actes soumis à tarifs réglementés contribuerait à une meilleure maîtrise des tarifs</i>	38
5.2.	<i>Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés</i>	39
5.2.1.	<i>Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières</i>	39
5.2.2.	<i>Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance et devant la cour d'appel</i>	40
5.3.	<i>La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction</i>	40
5.3.1.	<i>Les émoluments des notaires proportionnels à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)</i>	41
5.3.2.	<i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires</i>	45
5.3.3.	<i>Les tarifs forfaitaires des huissiers</i>	46
5.3.4.	<i>Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres</i>	47
5.4.	<i>Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs</i>	48
5.4.1.	<i>La profession de chirurgien dentiste fonctionnerait de façon plus efficace si la réglementation fixait le tarif du conseil et pose de prothèse dentaire</i>	48
5.4.2.	<i>Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs</i>	49
5.4.3.	<i>Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents</i>	50
5.4.4.	<i>La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts</i>	51
5.4.5.	<i>Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »</i>	52

## 1. La théorie économique permet de justifier l'intérêt de la régulation des tarifs dans certains cas de défaillance du marché

### 1.1. En situation de concurrence insuffisante ou de monopole, un tarif réglementé permet d'assurer un niveau de prix et de production efficace

Le marché, sous réserve que soient vérifiées les hypothèses fortes de la concurrence parfaite, conduit les agents économiques à un équilibre décentralisé, qui correspond à un état optimum de l'économie au sens de la maximisation du surplus collectif (ou intérêt social). Une concurrence trop faible ou inexistante au profit d'une entreprise privée peut générer une perte d'intérêt social, au profit du seul intérêt privé de la firme. Celle-ci pourrait en effet être conduite, pour maximiser son profit, à retenir un niveau d'offre (et, ce faisant, d'emploi) inférieur et un niveau de prix supérieur aux niveaux efficaces que permettrait d'atteindre une concurrence efficace (cf. encadré numéro 1). **Le monopole produirait moins, à un prix plus élevé que la situation optimale.**

Si les pouvoirs publics ont décidé ou constatent l'existence d'un monopole, ils peuvent être amenés à fixer un tarif plus juste et économiquement plus rationnel pour garantir un niveau de prix et d'offre optimal, et en particulier protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. L'objectif du tarif réglementé consiste ainsi à limiter la rente associée au monopole, tandis qu'un des effets recherchés est d'inciter l'entreprise à réduire ses coûts.

Différentes approches théoriques peuvent présider à la définition un tarif : détermination en **fonction du coût marginal, en fonction du coût moyen efficient (complété éventuellement par une marge définie), définition de prix plafond revus à intervalles réguliers,** différenciation en fonction des consommateurs.

Dans tous les cas, la fixation du niveau de prix par les pouvoirs publics suppose la connaissance de la structure de coûts des entreprises régulées. Fixer un prix trop élevé peut aboutir à un niveau de production insuffisant et à l'octroi d'une rente au producteur. *In fine*, cet impact est similaire à celui engendré par une restriction de l'offre. Défini à un niveau trop bas, le tarif peut entraîner une dégradation de la qualité ou un déficit des entreprises.

#### **Encadré 1 : Illustration de la perte sèche statique et du transfert de revenus capable de restreindre le niveau de l'offre et d'augmenter les prix**

On représente sur ce graphique un marché, avec en abscisse les quantités échangées et en ordonnée le prix auquel elles s'échangent. Une première courbe, normalement décroissante, représente la demande (qui est, dans ce cas élémentaire, confondue avec la recette moyenne d'une entreprise représentative). Une courbe croissante représente le coût marginal de production des entreprises.

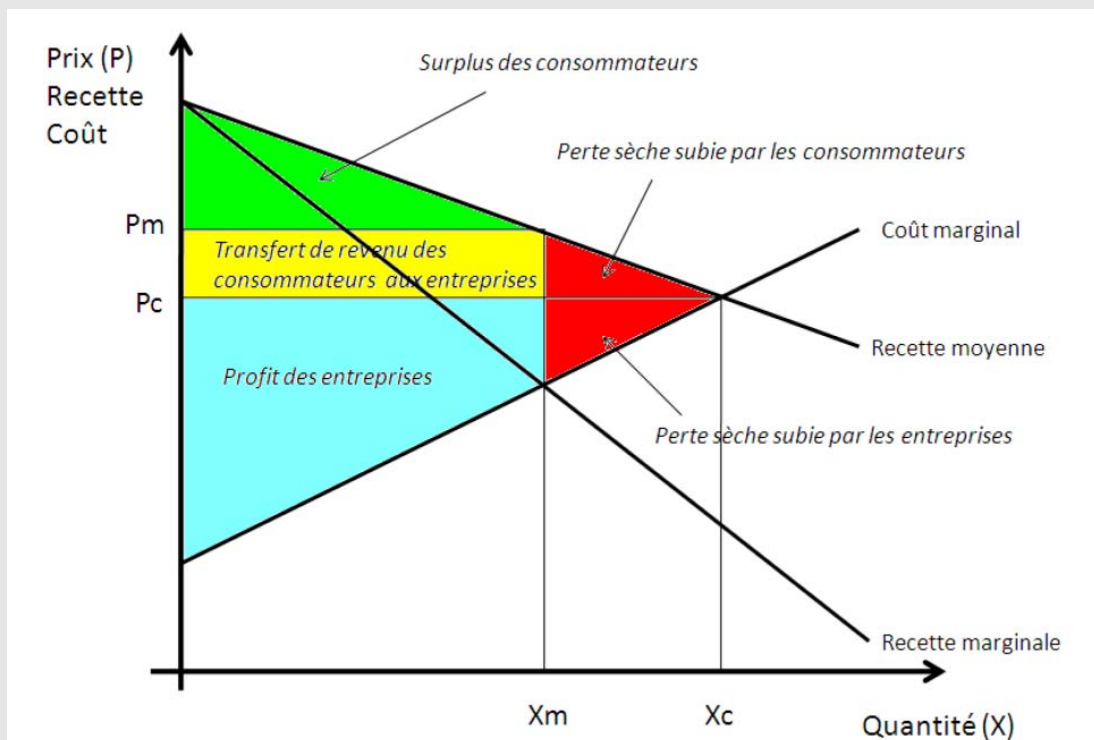
Nous comparons les deux situations figées à un instant donné. Première situation : en concurrence pure et parfaite, le prix s'établit au point de rencontre de l'offre et de la demande, c'est-à-dire au point où la recette moyenne est égale au coût marginal (quantité  $X_c$  et prix  $P_c$  sur le graphique ci-dessous). En situation de monopole, l'équilibre se fait au point d'égalité entre la recette marginale (et non plus moyenne) et le coût marginal. Il nous importe simplement d'observer que le prix sera plus élevé ( $P_m > P_c$ ) et la quantité échangée moindre ( $X_m < X_c$ ).

Sur le graphique, l'aire comprise entre la droite horizontale représentant le prix et la droite représentant le coût est le profit de l'entreprise. En situation de concurrence pure et parfaite, le profit des entreprises est représenté par le triangle bleu plus la partie inférieure du triangle rouge. Le profit en situation de monopole correspond aux zones bleue et jaune. L'aire comprise entre la courbe de demande, tout en haut du graphique, et la droite de prix représente le surplus des consommateurs. Ce « surplus » est une manière pour les économistes des raisonner en ramenant l'utilité des consommateurs à une grandeur monétaire commensurable au profit. En situation de concurrence pure et parfaite, le surplus des consommateurs correspond à la somme du triangle vert, du rectangle jaune



## Annexe III

et de la partie supérieure du triangle rouge. En situation de monopole, il ne reste que le triangle vert.



On peut maintenant visualiser très simplement les effets mentionnés plus haut. Le triangle rouge est la perte sèche [...]. C'est ce que l'économie tout entière (entreprises et consommateurs) aurait gagné si on avait échangé la quantité  $X_c$  au lieu de  $X_m$ . Le rectangle jaune est le transfert de revenus entre les consommateurs et les producteurs.

En passant d'une situation de concurrence parfaite à un monopole, les consommateurs perdent un peu de surplus du fait de la perte sèche (une partie de la perte sèche les touche), mais ils perdent aussi du fait du transfert de revenus (rectangle jaune). Les entreprises ont aussi perdu une partie de la perte sèche (partie inférieure du triangle rouge) mais elles ont gagné le transfert de revenus. L'économie dans son ensemble, d'un point de vue statique, a perdu la quantité correspondant à la perte sèche (ensemble du triangle rouge). Le transfert de revenus n'est pas une perte de l'économie dans son ensemble : c'est un transfert entre deux catégories d'agents.

*Source : Rapport sur l'appréciation de la sanction en matière de pratiques anticoncurrentielles, Minefi, septembre 2010*

### 1.2. Dans l'intérêt collectif, certains biens peuvent faire l'objet d'un tarif réglementé pour prémunir les consommateurs contre des tarifs trop élevés et assurer un niveau de production adéquat

#### 1.2.1. Les obligations légales génèrent des demandes très fortement inélastiques dont pourraient profiter des producteurs en nombre insuffisant

La sécurisation de certains actes ou de transactions entre personnes physiques ou morales est assurée dans le droit français par des obligations légales, sous peine de nullité : authentification des actes de vente immobilière ou des contrats de mariage, dépôt de KBIS au greffe du tribunal de commerce au moment de la création d'une société, obligation d'assignation de la partie adverse par le requérant.

## Annexe III

La demande associée à ces procédures obligatoires **est très fortement inélastique**, au sens **où ces dernières influencent rarement la décision du « consommateur » de mener à bien son projet**.

Si la concurrence est insuffisante, l'existence d'un tarif est justifiée par le souhait de défendre le pouvoir d'achat du consommateur. C'est nécessairement le cas lorsque l'obligation réglementaire ne peut être remplie qu'auprès d'un unique acteur (exemple du greffe de tribunal de commerce, déterminé par la localisation du siège social d'une entreprise).

**Des obligations légales et une activité réservée à certains professionnels sont compatibles avec une concurrence satisfaisante, à condition notamment que les barrières à l'entrée de nouveaux acteurs soient faibles ou inexistantes** et qu'aucun opérateur ne jouisse d'un pouvoir de marché. Le contrôle technique de véhicules légers constitue une illustration d'un tel bien : il résulte d'une obligation réglementaire pour lequel aucun tarif n'a été fixé en France, sans qu'il s'ensuive de prix excessifs. Des exemples de services *low-cost* de contrôle technique automobile se développent<sup>1</sup> grâce notamment à l'exploitation de plages horaires peu fréquentées ; ils ne pourraient pas se créer si un tarif unique avait été fixé par le régulateur.

### **1.2.2. Le tarif peut assurer la production à un niveau satisfaisant de biens considérés comme publics ou de biens aux externalités positives**

Le consommateur de certains services n'intègre pas spontanément dans son comportement l'utilité générée par son action pour d'autres que lui. Il est ainsi amené dans certains cas à retenir un niveau de consommation inférieur au niveau qui serait optimal pour l'ensemble de la société, en vue de limiter sa propre dépense.

Ainsi, les services de santé présentent des externalités positives fortes (bien être général et limitation des impacts liés à la maladie sur autrui, contribution à la production et aux prélèvements obligatoires, réduction des dépenses futures de soins curatifs par la prévention) qui justifient que les pouvoirs publics choisissent de permettre un accès aux soins à coût modéré. La modération peut résulter soit d'une fixation des tarifs, soit de la prise en compte des dépenses par un tiers payeur, soit d'une combinaison des deux méthodes.

### **1.3. En présence d'asymétrie d'information entre professionnels et clients, le tarif est susceptible d'améliorer l'efficacité des décisions de consommation**

#### **1.3.1. Le tarif permet de limiter les phénomènes qui contribueraient à réduire la qualité du service**

Si le consommateur ne dispose pas de suffisamment d'informations sur la qualité du bien ou du service fourni par le prestataire, il peut être amené à retenir les offres les moins chères, de peur de payer au prix fort un service de piètre qualité. Ce phénomène d'anti-sélection conduit en théorie économique à la disparition des offres de meilleure qualité<sup>2</sup> au bénéfice des professionnels les moins bons, un résultat contraire à celui recherché par les pouvoirs publics dans des domaines aussi cruciaux que celui de la santé ou des services juridiques.

---

<sup>1</sup> Au prix affiché de 10 € TTC, contre 65 € TTC environ pour un contrôle « classique »

<sup>2</sup> George Akerlof, « The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism », Quarterly Journal of Economics, vol. 84, no 3, 1970, p. 488-500.

## Annexe III

La réglementation des prix peut contribuer à éviter l'anti-sélection en assurant au consommateur la protection d'un tarif conçu par l'administration de tutelle et en lui donnant la liberté de privilégier la recherche de la qualité.

Toute information permettant au consommateur de réduire l'asymétrie qui existe en matière d'appréhension de la qualité avec le prestataire remplit la même fonction. Le développement d'effets de réputation des professionnels, la création de franchises jouissant d'une image connue du consommateur, ou encore les informations non contraignantes<sup>3</sup> données par les pouvoirs publics contribuent à limiter le risque d'anti-sélection, sans devoir recourir à un tarif réglementé.

### **1.3.2. Le tarif peut améliorer l'ajustement du niveau et la qualité du bien consommé aux besoins individuels**

Le consommateur n'est parfois pas en mesure d'apprécier la qualité du service rendu au regard du prix payé lorsque la prestation s'avère complexe (services juridiques ou de santé) ou urgente (intervention d'un plombier). Il s'ensuit une maximisation de l'intérêt individuel sans prise en compte des conséquences défavorables de la décision sur l'utilité collective.

Dans des conditions d'information incomplète, le consommateur, en particulier s'il est protégé du risque de s'acquitter personnellement d'un prix trop élevé (par une assurance ou par la prise en compte des dépenses par la collectivité), peut en effet être amené à retenir un comportement non optimal : acceptation de prix trop élevés au regard de la nature du bien pour des raisons d'urgence (cas de l'intervention d'un artisan) ou d'aversion au risque (médicaments « princeps » pour lesquels un générique de qualité reconnue existe), prise de risque inconsidérée engendrant une surconsommation de biens (services médicaux, par exemple).

### **1.4. La réglementation tarifaire peut contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre**

#### **1.4.1. Associé à une restriction de l'offre, le tarif a pu être employé de façon sous-optimale pour assurer la distribution de services à une maille territoriale fine**

Quand les pouvoirs publics ont choisi d'assurer un accès de proximité à certains services à tous les citoyens (pharmacie, notaire), l'État a pu décider d'assurer un revenu minimal aux professionnels établis dans les zones où la demande était la plus faible. La fixation d'un tarif a pu contribuer à cet objectif d'aménagement du territoire, en association avec une restriction de l'offre (numerus clausus) qui a assuré aux entreprises des secteurs moins attractifs une base minimale de chiffre d'affaires.

---

<sup>3</sup> Ainsi, le barème réglementé des honoraires des commissaires aux comptes prend-il la forme d'une fourchette d'heures à consacrer en fonction du type d'entreprise audité, tandis que la rémunération horaire du prestataire est libre. La fourchette horaire permet à l'organe dirigeant d'une entreprise d'appréhender la masse de travail que représente l'audit légal de ses comptes et réduit l'asymétrie d'information qui pouvait exister *a priori*. Le taux horaire, laissé libre, dépend de la notoriété et de la compétence du commissaire aux comptes retenu. La possibilité de comparer sur internet les tarifs revendiqués par différents prestataires permet enfin d'établir le positionnement du cabinet au sein du secteur. En définitive, le tarif est libre mais le consommateur bénéficie d'une information réduisant les risques d'anti-sélection.

## Annexe III

En effet, en cas de concurrence sur les prix et de mobilité des consommateurs (notaire, pharmacie hors urgence), les entreprises les plus productives situées en secteur dynamique pourraient attirer tout ou partie des demandeurs dans un périmètre large et dégrader la situation financière de celles établies dans les zones plus retirées.

Cependant, **cet objectif politique d'accès de proximité peut être rempli par d'autres moyens (subventions aux seuls professionnels concernés, en particulier) en affichant clairement le coût de l'aménagement du territoire, et en évitant les effets secondaires négatifs qui peuvent être associés à un tarif.** En particulier, la définition d'un tarif unique au niveau national, qui repose sur l'équilibre financier des entreprises les moins rentables, se traduit par le risque d'une rente excessive des producteurs établis dans les secteurs où la demande se révèle plus forte ou les coûts plus faibles.

### **1.4.2. Le tarif peut contribuer à l'égalitarisme des consommateurs vis-à-vis de la qualité**

La demande pour de nombreux services (santé, droit en particulier) est caractérisée par une très forte inélasticité.

Laissé libre, le marché se traduirait par une différenciation par les prix en fonction de la qualité, qui interdirait aux personnes aux revenus les plus modestes l'accès aux professionnels les plus performants quand bien même cela serait techniquement justifié.

L'introduction d'un tarif permet une différenciation focalisée sur la qualité, et non plus prioritairement sur le prix.

### **1.4.3. Lorsqu'il est fixé à un niveau adéquat, le tarif permet la maîtrise des dépenses prises en charges par la collectivité**

Si une partie ou la totalité du coût du service n'est pas à la charge du consommateur, ce dernier n'est pas incité à mettre les prestataires en concurrence. Ceux-ci peuvent alors fixer un prix trop élevé. C'est notamment le cas pour les dépenses de santé (soins, médicaments) qui sont prises en charge par la sécurité sociale et les mutuelles. Des prix trop élevés se traduiraient par un surcoût pour la société, ce qui contribue à justifier l'existence d'un tarif réglementé dans certains secteurs.

Réciproquement, la fixation d'un niveau de prix trop élevé ou la faible incitation tarifaire à la recherche de gains de productivité peuvent induire des dépenses publiques supérieures à l'optimum qui résulterait d'une concurrence efficace sans tarif réglementé.

### **1.5. Le tarif peut adopter différentes formes, l'analyse économique privilégiant sa définition en lien avec les coûts réels d'une structure efficiente**

La tarification au forfait par acte ou par bien présente l'avantage de rendre prévisible le coût que supportera le consommateur et de le maintenir dans les limites fixées par les pouvoirs publics. En outre, la forfaitisation permet d'éviter le contrôle du calcul des honoraires du prestataire.

Cependant, les services des professions réglementées ne peuvent généralement pas être totalement standardisés en raison du caractère spécifique des besoins de chaque consommateur.

D'autres solutions peuvent être explorées comme la combinaison d'un montant forfaitaire (minoré pour les actes modestes) et d'une rémunération proportionnelle à un sous-jacent.

En ce cas, au-delà d'un plafond applicable à une proportion significative des actes réalisés, le tarif peut être librement défini entre le professionnel et le client et donner lieu à une concurrence totale, dans la limite éventuelle du tarif calculé selon la réglementation applicable aux tranches inférieures<sup>4</sup>.

De façon générale, pour assurer un niveau adéquat de prix et de consommation, **les tarifs des actes devraient être définis par l'ajout d'une marge raisonnable aux coûts réels d'une structure efficiente** (sauf en cas de péréquation assumée par le régulateur). L'objectif du régulateur dans la définition d'un tarif réglementé consiste ainsi à révéler et exploiter les informations portant sur la structure de coûts des opérateurs efficaces, puis à déterminer un niveau de marge à ajouter à ces coûts.

### **1.6. La réglementation des tarifs présente un coût pour les pouvoirs publics et pour les professionnels**

#### **1.6.1. Les coûts imputables à l'administration peuvent être réduits par des stratégies de révélation de l'information par les professionnels**

La réglementation tarifaire engendre des coûts de mise en place, d'évaluation et d'évolution des règles à appliquer. Face à des professionnels mieux informés quant à leur propre structure de coût, le régulateur doit s'il est performant dédier des effectifs à la réduction de cette asymétrie d'information (par la collecte et l'analyse de données), en vue d'ajuster le tarif au niveau globalement optimal.

De même, le respect de la réglementation suppose la réalisation de contrôles qui reviennent pour tout ou partie à l'administration.

Ces coûts doivent être mis en regard des inefficacités qui seraient générées par un tarif inadapté ou non respecté : rente des producteurs et prix excessifs au détriment des consommateurs (en cas de fixation à un niveau trop élevé), ou baisse de la qualité et stratégies de contournement (si le tarif est trop bas), avec des conséquences potentielles sur des millions de consommateurs.

La réduction des coûts liés à ces deux volets -définition des règles et contrôle de leur application- peut passer par une plus grande souplesse tarifaire, à travers par exemple le remplacement d'un tarif fixe par une fourchette ou un plafond de prix. S'ils sont soumis à une concurrence partielle ou à une concurrence potentielle, les professionnels sont incités à révéler leur structure de coûts vis-à-vis du régulateur et à réaliser des investissements visant à améliorer leur efficacité et leur efficience.

Ces stratégies sont d'autant plus efficaces que les barrières à l'entrée et autres formes de restrictions de l'offre sont faibles. Elles sont susceptibles de réduire la rente de certains professionnels si celle-ci se révèle injustifiée.

---

<sup>4</sup> Pour les actes les plus coûteux (réalisés par des entreprises ou des particuliers fortunés), le client est *a priori* mieux informé et plus sensibilisé au rapport qualité prix de la prestation.

### 1.6.2. L'existence d'un tarif peut se traduire par des coûts ou des moindres recettes pour les professions réglementées

Les professionnels participent dans certains cas au contrôle de la bonne application du tarif à travers des inspections diligentées par un organe central ou par les pairs. Le financement de ces inspections résulte alors d'une cotisation obligatoire prélevée sur le chiffre d'affaires des professionnels.

Par ailleurs, la difficulté à réévaluer à une fréquence élevée les tarifs réglementés (sur une base annuelle) se traduit, toutes choses égales par ailleurs (volume et productivité) par une érosion par l'inflation de la rémunération des professionnels, entre deux mises à jour réglementaires, sauf si cet effet a été anticipé.

### 1.7. La publicité portant sur les tarifs est susceptible de générer des effets ambivalents

En cas de tarifs non strictement administrés (libres pour les avocats, plafonnés pour les pharmaciens par exemple), l'interdiction de publicité sur les tarifs qui s'applique à certaines professions (services juridiques et services de santé, en particulier) réduit la possibilité de mise en concurrence sur ce critère, concurrence qui serait facilitée par les comparateurs de prix qui se sont multipliés sur internet.

La diminution des coûts de recherche d'information tarifaire devrait *a priori* faire baisser les prix<sup>5</sup> et diminuer leur dispersion par rapport aux marchés physiques<sup>6</sup>, notamment par l'intensification de la concurrence et l'élimination des rentes de situation de certains monopoles locaux.

A titre d'exemple, les prix des médicaments remboursables sont réglementés mais il s'agit de prix « plafond ». Dans le cas de médicaments remboursables mais à prescription facultative (et a fortiori de médicaments non remboursables), si le consommateur n'a pas d'ordonnance, le coût est à sa charge. S'il disposait d'information sur les prix pratiqués dans les différentes officines, il pourrait être incité à mettre les pharmacies en concurrence.

Ces effets positifs, qui permettent en cas de qualité égale de produit ou de service de privilégier les entreprises les plus efficaces, doivent être mis en relation avec certains inconvénients, théoriques et pratiques.

Ainsi, sur des marchés où la qualité est difficilement appréciée par le consommateur (santé, justice), une publicité sur les prix pourrait conduire à surévaluer ce critère dans les décisions de consommation, et à évincer les professionnels offrant la meilleure qualité en surpondérant les mauvais (phénomène d'anti-sélection).

---

<sup>5</sup> Les études empiriques observant en effet des prix inférieurs sur Internet mais cela ne traduit pas uniquement l'impact de l'accroissement de la concurrence lié à une plus grande transparence des prix : les coûts liés à la vente en ligne sont nettement inférieurs à ceux de la vente en magasin ce qui explique une partie de la baisse des prix.

<sup>6</sup> "Lower buyer search costs in electronic marketplaces promote price competition among sellers. This effect will be most dramatic in commodity markets, where intensive price competition can eliminate all seller profits." Bakos Y., 1997, "Reducing Buyer Search Costs : Implications for Electronic Marketplaces", *Management Science*, Vol. 43, n°12

De plus, une grande transparence tarifaire peut amener à des phénomènes de collusion tacite, dans certains marchés particuliers, caractérisés par des barrières à l'entrée, un nombre restreint de concurrents, une demande en croissance et un haut niveau de transparence. Les entreprises peuvent alors aligner leurs prix, au détriment du jeu de la concurrence et donc du consommateur. En effet, une plus grande transparence des prix permet également aux vendeurs de surveiller les stratégies de leurs concurrents et de réagir à des comportements agressifs par des représailles<sup>7</sup>. C'est ainsi que Smith<sup>8</sup> (2001) montre, à l'aide d'un jeu répété, que pour les biens culturels, les possibilités de collusion augmentent avec l'ancienneté du produit.

L'accroissement de la transparence des tarifs doit donc se faire avec prudence, profession par profession.

## 2. Si certains secteurs étudiés par la mission correspondent aux cas théoriques, certains tarifs administrés ne s'inscrivent pas dans ce cadre

### 2.1. L'existence de tarifs réglementés apparaît justifiée dans la majorité des secteurs étudiés

Le secteur de la santé est marqué par une **asymétrie d'information forte** entre producteurs et consommateurs, associée à une faible élasticité-prix et à un biais comportemental dû à la prise en charge majoritaire des dépenses par un acteur tiers (essentiellement l'assurance maladie). Le tarif réglementé y permet un accès uniforme aux soins de qualité, quelles que soient les ressources du patient, et l'atteinte d'un niveau satisfaisant de soins qui contribuent au bien-être social global. La maîtrise de la surconsommation (en quantité, en qualité) constitue également un impératif budgétaire, du fait du financement des soins par la collectivité : l'existence d'un tarif réglementé est justifiée.

La prise en charge par la collectivité des dépenses (avec pour conséquence l'absence d'effort et l'apparente gratuité pour le consommateur), l'asymétrie d'information et l'aversion au risque sont en effet susceptibles d'encourager une consommation excessive des services et des biens. Les modalités du barème réglementé peuvent réduire ces biais de consommation. L'introduction de tickets modérateurs contribue également à cet objectif. Le principe du « tiers payant contre générique », initié en mai 2012 par un accord entre l'assurance maladie et les syndicats de pharmaciens, joue le même effet : réintroduire une incitation économique (à travers un effort et la nécessité d'avancer les fonds) pour le consommateur. L'effet a été immédiat : le taux de recours aux génériques a atteint le niveau moyen de 84 % en 2012<sup>9</sup>, contre 71 % au moment de l'entrée en vigueur de la mesure.

Ainsi, les tarifs des laboratoires d'analyse, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, médecins, ambulances, masseur-kinésithérapeute et infirmiers sont-ils justifiés économiquement pour des soins prescrits. L'enjeu consiste à en définir le niveau optimal, qui assure un niveau de qualité satisfaisant au meilleur coût pour la collectivité.

Le niveau de prix des prestations des médecins, des infirmiers et des ambulanciers ne semble pas se traduire en général par un revenu aberrant de ces professionnels.

---

<sup>7</sup> Larribeau S., Pénard T., 2002, « Le commerce électronique en France : un essai de mesure sur le marché des CD », *Economie et Statistique*, n°355-356.

<sup>8</sup> Smith M., 2001, "The Law of One Price : The Impact of IT-enabled Markets on Consumer Search and Retailer Pricing", Working Paper of the Carnegie Mellon University.

<sup>9</sup> Statistiques au 26 décembre 2012

## Annexe III

A l'image des exemples du secteur de la santé, l'aide juridictionnelle prise en charge par le ministère de la justice suppose, pour les mêmes raisons, la fixation des honoraires des avocats (pour les seuls requérants éligibles, sous plafonds de ressources) et huissiers (tarif étendu à l'ensemble de l'activité et pour l'ensemble des clients).

La situation de monopole territorial (activité à rendements croissants) et les obligations légales de recours aux greffes des tribunaux de commerce, le monopole temporel détenu par les taxis, la désignation par une tierce partie des mandataires et administrateurs judiciaires justifient l'existence d'un plafond de prix en vue de la protection du consommateur.

Dans le secteur des ventes aux enchères, la libéralisation des ventes volontaires en 2000 s'est traduite par un doublement des prix qui interroge quant à sa situation concurrentielle et à la capacité des consommateurs à intégrer le montant des frais dans leur comportement lors des enchères. Dans ce contexte, l'existence d'un tarif plafond pour les ventes judiciaires semble pertinente.

### **2.2. Des services imposés par la réglementation et réservés à certains professionnels ne font pas l'objet d'un tarif fixé par l'administration, sans que le consommateur apparaisse lésé**

Le contrôle technique automobile, le diagnostic immobilier et l'audit légal des comptes se rejoignent en ce qu'ils constituent des obligations réglementaires pour de nombreux consommateurs (propriétaires de véhicules anciens pour le premier, vendeurs de biens immobiliers pour le second, entreprises et associations représentant les trois quarts du PIB français pour le dernier). Ces activités sont par ailleurs réservées à des entreprises définies par la réglementation : centres de contrôle agréés, diagnostiqueurs immobiliers et cabinet de commissaire aux comptes.

Pour autant, le contrôle technique automobile et le diagnostic immobilier ne font l'objet d'aucune réglementation tarifaire. Quant à l'audit légal des comptes, le barème défini par le code de commerce quantifie uniquement la durée estimée du contrôle en fonction de la complexité attendue, à travers une fourchette horaire. Le taux horaire pratiqué par le professionnel est, lui, libre, ce qui se traduit dans les faits par une liberté tarifaire.

Ces trois secteurs sont caractérisés par une concurrence efficace, marquée par une liberté d'installation doublée d'une information tarifaire aisée du consommateur, une variété des tarifs et des prestations, et par des tarifs concurrentiels. Des enquêtes menées par la DGCCRF en 2011 et 2012 sur les diagnostiqueurs immobiliers et installations de contrôle technique ont ainsi conclu à un fonctionnement satisfaisant de ces marchés.

Plusieurs facteurs contribuent à la protection du consommateur par le jeu de la concurrence, en dépit de l'asymétrie d'information qui peut exister entre professionnels et clients. Les trois marchés sont ainsi dépourvus de toute forme de numerus clausus, le maillage territorial est satisfaisant (et la liberté d'installation totale) et le coût d'entrée de nouveaux acteurs, bien que non négligeable (formation longue pour les commissaires aux comptes, investissement et formation pour les deux autres professions), ne constitue pas un obstacle.

Dans ces conditions, la croissance du marché (cas du contrôle automobile et du diagnostic immobilier sur la dernière décennie) est accompagnée d'une augmentation de l'offre qui évite de donner un avantage définitif aux professionnels déjà établis.



### 2.3. Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire ne sont pas toujours réunies du point de vue économique

Dans un nombre réduit de cas, il n'existe ni défaut de concurrence apparent, ni asymétrie d'information, ni de politique publique avérée qui justifie l'existence d'un tarif. Ainsi **la négociation immobilière effectuée par un notaire**, activité hors monopole, fait l'objet d'une rémunération réglementée<sup>10</sup>. Cette activité est exercée en concurrence avec des agences immobilières, qui facturent, elles, des honoraires libres.

Dès lors, l'existence du tarif n'apparaît pas économiquement justifiée, sauf dans les cas d'une prestation de négociation liée à un acte sous monopole des notaires (par exemple, la mise en location suite à une acquisition ayant donné lieu à un acte chez le même notaire). En effet, dans le cas de ces ventes liées, les notaires pourraient pratiquer un prix inférieur à celui des concurrents pour les activités de négociation immobilière et compter sur l'acte de vente associé pour assurer leur rémunération.

Ceci conduirait à une concurrence potentiellement déloyale entre les acteurs (pratique de prix prédateurs), qui peut cependant être résolue par la mise en œuvre de contrôles a posteriori en lieu et place d'un tarif fixé.

La mission relève qu'en l'état actuel, le tarif des notaires est inférieur au coût généralement pratiqué par des agences immobilières. Par exemple, pour la vente d'un bien de 200 000 €, les honoraires notariaux liés à la transaction sont tarifés à 6 143 € (soit 3,1 % du prix du bien).

Les prix pratiqués par les agences immobilières sont libres depuis 1986<sup>11</sup>. Fin 2012, pour le même bien, ils peuvent être estimés à environ 5 % hors taxes, soit 10 000 €, un prix supérieur de 62 % à celui d'un notaire. Cette différence n'a de façon paradoxale pas empêché durant les dernières décennies l'accroissement de la part des agents immobiliers dans le marché des transactions immobilières, et la baisse de celle des notaires.

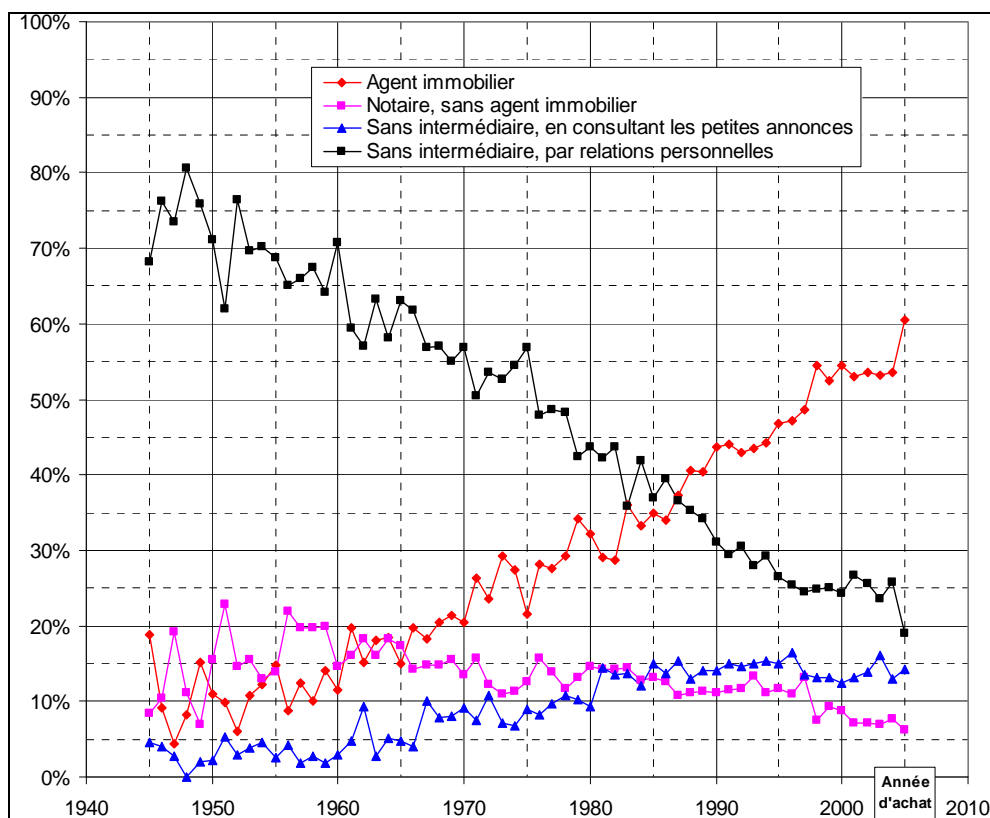
Une explication pourrait résider dans l'interdiction qui est faite aux notaires de recourir à la publicité, et dans l'interdiction plus spécifique qui leur est imposée d'afficher à l'extérieur des études les biens qu'ils sont susceptibles de proposer à la vente ou à la location.

---

<sup>10</sup> Les émoluments de négociation immobilière sont encadrés par décret, sous forme d'un tarif proportionnel à la valeur du bien (tranche de 5 % HT jusqu'à 45 735 € puis 2,5 % au delà).

<sup>11</sup> Ordonnance n° 86-1243 relative à la liberté des prix et de la concurrence, 1er décembre 1986.

**Graphique 1 : Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945**



Source : Friggit, CGEDD/S2, novembre 2008

### 3. La régulation des tarifs constitue un exercice difficile à mettre en œuvre de manière optimale, y compris dans les cas où elle est légitime

L'approche économique du tarif réglementé visant à corriger les défaillances du marché amène à fixer un tarif optimal du point de vue collectif, c'est-à-dire un tarif qui optimise le niveau des prix et de la production. L'efficacité de la réglementation tarifaire repose sur l'hypothèse théorique d'un régulateur intéressé par la maximisation du bien-être social et informé de la structure des coûts des producteurs et de la demande optimale des consommateurs.

Dans les faits, de nombreuses difficultés conduisent à s'écarter du niveau optimal des tarifs.

#### 3.1. Le manque d'informations et d'expertise portant sur les coûts associés aux actes peuvent contribuer à retenir un niveau initial des tarifs non optimal

Les professions réglementées bénéficient d'une information plus complète que le régulateur quant aux coûts associés à une structure d'exercice efficace et efficiente. En particulier, l'appréciation du coût réel de chaque acte leur est possible. L'administration de tutelle ne peut opposer de contre-expertise aussi bien informée aux propositions formulées par les professionnels lorsqu'il s'agit de définir le tarif d'un nouvel acte. Elle est alors contrainte de s'appuyer sur l'expertise des professionnels eux-mêmes.

## Annexe III

Les représentants des professions, qui en assurent généralement la défense, peuvent être amenés à proposer des niveaux de prix qui dépassent la tarification optimale (coût marginal ou coût moyen et marge raisonnable), au détriment des consommateurs et du bien-être global.

Une illustration des modalités de définition du tarif d'un nouvel acte permet de rendre compte des difficultés méthodiques que rencontre le régulateur. Il convient de noter que la saisine de l'autorité de la concurrence n'est pas requise en général lors de l'entrée en vigueur ou de la réévaluation d'un tarif réglementé, lorsque le périmètre des activités sous monopole n'est pas modifié.

### **3.1.1. Consultée en 2010 sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé**

Le 18 janvier 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret « relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelles par un huissier de justice », sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce.

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence s'est notamment prononcée sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé de ce nouvel acte, en examinant la nature de la mission d'assistance de l'huissier de justice, les motifs précis de recours aux huissiers, l'estimation du temps passé par dossier, le choix d'un taux horaire.

L'Autorité a travaillé à partir des éléments produits par la chancellerie et par la chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ). Eu égard au temps de travail qu'elle a estimé à 1h20, la CNHJ avait suggéré d'établir le prix de la prestation à 86,96 € HT, soit à 1,04 € près le montant proposé par la chancellerie (88 € HT pour une durée moyenne d'environ 45 minutes).

L'autorité de la concurrence a souligné que les estimations de temps passé par dossier de la CNHJ étaient surévaluées et a recommandé une minoration du tarif réglementé par rapport au projet sur lequel elle était saisie (-26 %, soit 65 € HT).

En particulier, la CNHJ ajoute au temps de travail effectif diverses tâches administratives, dont notamment le transport au greffe pour la consultation des pièces du dossier, qui est estimé à 20 minutes et pourrait être mutualisé.

En conclusion, l'autorité émet un avis défavorable à l'intégration de cet acte au monopole des huissiers pour des raisons relevant de la concurrence, et souligne dans sa conclusion qu'elle manifeste « *de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé, qui ne paraît, en définitive, ni objectif, ni proportionné* ».

### **3.1.2. La construction de certains tarifs constitue une réponse imparfaite à la complexité de certaines prestations**

Un tarif unique, même défini avec une grande précision (au risque d'une lisibilité médiocre), peine à rendre compte de la diversité des actes réalisés par les professionnels.

## Annexe III

La tarification au forfait présente l'avantage de rendre prévisible le coût que le consommateur et de le maintenir dans les limites fixées par les pouvoirs publics. En outre, la forfaitisation permet d'éviter le contrôle du calcul des honoraires du vérificateur. Facturés au même prix en raison de leur nature identique, certains actes plus consommateurs de temps sont compensés par d'autres plus rapides à réaliser (consultation d'un médecin généraliste conventionné, par exemple, ou certains actes des professions juridiques). Chaque acte n'est donc pas facturé à son coût réel.

Pour rendre compte de variations importantes et se rapprocher des dépenses engagées (et donc du tarif optimal) par les professionnels, le régulateur peut dans certains cas avoir recours à des tarifs proportionnels à une valeur qui est censée être corrélée avec les coûts. Ainsi certains actes des notaires (transactions immobilières par exemple) présentent un tarif indexé sur des valeurs sous-jacentes (prix de l'immeuble).

Le tarif proportionnel peut également viser à inciter le professionnel à fournir le juste degré d'effort en vue d'un résultat efficace. C'est par exemple le cas du tarif des huissiers en matière de recouvrement de créances (indexé en partie sur les sommes effectivement recouvrées) ou de celui des administrateurs et mandataires judiciaires.

Ces tarifs proportionnels, qui peuvent contribuer à un bon fonctionnement des secteurs régulés, doivent être mis au regard de deux réserves principales :

- ♦ la valeur du sous-jacent ne constitue pas nécessairement un indicateur de complexité de l'acte. Ainsi, la vente d'un appartement ancien de caractéristiques données dans deux villes marquées par des prix de l'immobilier très différents est elle associée strictement aux mêmes prérogatives de la part du notaire. Cependant, si la valeur du bien varie du simple au triple entre les deux cas, la rémunération du professionnel connaîtra sensiblement le même triplement ;
- ♦ l'incitation tarifaire est difficile à mettre en œuvre. Ainsi, le tarif des mandataires judiciaires prévoyait-il jusqu'en 2004 un droit proportionnel pour contestation de créances, à l'effet contreproductif. De même, celui des administrateurs judiciaires intègre des horaires proportionnels au chiffre d'affaires réalisé. Cette valeur sous-jacente est certes liée à l'importance de l'entreprise en redressement mais elle ne permet pas de qualifier de façon satisfaisante l'efficacité du professionnel, qui demeure difficile à estimer selon une variable unique et objectivable.

### **3.2. Des activités réalisées pour le compte du secteur public, non monétisées à leur juste prix, favorisent une capture du régulateur et génèrent un surcoût pour tout ou partie des consommateurs**

#### **3.2.1. Certains professionnels effectuent une partie de leurs prestations à perte ou sans visibilité de leur coût par les administrations, pour des motifs d'intérêt public**

En sus des huissiers du Trésor (fonctionnaires d'État), la direction générale des finances publiques (DGFIP) a recours aux services d'huissiers de justice pour effectuer une partie des procédures de recouvrement amiable. La DGFIP n'est pas en mesure de quantifier l'efficacité et l'efficience de ces procédures, dont elle ignore le coût : ce dernier est en effet intégralement répercuté sur le débiteur<sup>12</sup>. Ceci limite la capacité de l'administration de formuler des

---

<sup>12</sup> Par exception à la règle qui fait porter les frais de recouvrement amiable sur le créancier (privé, par exemple), l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et l'article 128-I de la loi du 30 décembre 2004 prévoient que les frais sont facturés au débiteur lorsque le créancier est l'Etat ou une collectivité locale.

### Annexe III

exigences en termes de qualité de service (taux et délai de recouvrement, prix facturé au consommateur).

La mission relève enfin qu'en l'état actuel, aucun marché n'est passé pour désigner les études qui travaillent pour le compte de la DGFIP, en dépit du chiffre d'affaires conséquent que cette activité peut représenter.

Dans les tribunaux de commerce (TC), les greffes sont en théorie placés sous le contrôle du président du TC. Le secrétariat du tribunal constitue une activité des greffiers pour lesquels ils ne sont pas rémunérés directement. Dans les faits, les activités de fonctionnement des tribunaux sont effectuées dans le cadre d'un monopole qui est financé essentiellement grâce à la collecte et à la vente des actes authentiques et des informations récoltées auprès des entreprises. Du fait de cette apparente gratuité, la visibilité et les exigences des présidents (et de la chancellerie) en matière de fonctionnement des tribunaux<sup>13</sup> est réduite à la bonne volonté des greffes. Le fonctionnement de la justice consulaire repose ainsi en partie sur un modèle économique relativement efficace, mais à l'efficacité et au contrôle non maîtrisés.

De même, l'accès aux informations des greffes des tribunaux de commerce est-il gratuit pour le ministère de la Justice, alors qu'il est facturé à tout autre consommateur.

Toujours dans le secteur juridique, les activités de suivi des audiences et d'assignation par les huissiers sont considérées par la chancellerie comme étant réalisées à prix coûtant, voire à perte par ces professionnels libéraux, alors même qu'elles résultent du bon fonctionnement de la justice et devraient être prises en charge par le secteur public (par fonctionnarisation ou délégation de service public). Le coût réel de ces activités est inconnu de la chancellerie, et les surcoûts qui seraient occasionnés par leur intégration au giron public contribuent à apprécier la rémunération des huissiers de manière globale, avec l'objectif de rechercher un équilibre qui traduit de fait une péréquation.

De même, certaines activités réalisées par l'UTAC en tant qu'opérateur technique central (OTC) du contrôle automobile pour le compte de l'État (réflexion prospective sur les points de contrôle, représentation internationale, veille technique) ne font pas l'objet d'une rémunération directe par une subvention. Elles sont financées dans le cadre d'un ensemble plus vaste de missions (qui comprend la collecte des informations portant sur les contrôles techniques réalisés et la publication d'un bilan annuel) par un prélèvement forfaitaire de 0,35 € sur chaque contrôle effectué par un consommateur. Le coût relatif des différents volets de l'activité de l'OTC est inconnu de l'administration, malgré une rémunération totale supérieure à 6 M€ pour l'UTAC.

Pour compenser les activités réalisées en apparente gratuité pour le compte de la sphère publique (administration, justice), un prix supérieur est facturé à d'autres consommateurs. Ainsi certains tarifs réglementés traduisent-ils dans leur structure un financement de services publics par les consommateurs, c'est-à-dire un prélèvement obligatoire masqué.

---

Le montant des frais est calculé selon un taux proportionnel aux sommes recouvrées, fixé en dernier lieu par un arrêté du 11 juin 2008 : 12, 55 % hors taxe des sommes recouvrées par l'huissier de justice. Le montant de ces frais ne peut être ni inférieur à 6,27 € HT, ni supérieur à 300 € HT par dossier transmis par le comptable du Trésor.

<sup>13</sup> Des présidents des tribunaux de commerce soucieux de mettre en place une démarche de qualité sur l'ensemble de leur activité se sont ainsi vu opposer un refus des greffiers pour la partie qui leur incombe, qui rend impossible une procédure de certification globale.

### Annexe III

Ces pratiques réduisent la capacité pour le régulateur de connaître la structure des coûts associés à ces services, d'exiger des améliorations ou des résultats précis, et interdisent par là-même le calcul de l'efficacité des professionnels. Enfin, elles limitent la possibilité de définir un tarif optimal pour les actes facturés aux consommateurs, puisque ce dernier tarif intègre une péréquation non estimée. Le prélèvement correspondant sur les consommateurs ne peut pas être réexaminé sérieusement : le régulateur est contraint à un raisonnement global portant sur les revenus de la profession là où la théorie économique imposerait une connaissance fine de la structure de coût de chaque acte.

#### **3.2.2. Utilisé comme outil d'aménagement du territoire, un tarif réglementé associé à des restrictions à l'installation est susceptible de générer des inefficiences ou des rentes**

De la même façon, la volonté politique de proposer un accès de proximité à certains services (santé, droit) peut prendre différentes formes, directes (subvention à des opérateurs) ou indirectes.

Les administrations de tutelle, à l'image des ordres, mettent en avant la nécessité d'imposer une restriction de l'offre associée à un tarif réglementé pour assurer la présence locale de professionnels. La liberté d'installation et la liberté des tarifs seraient susceptibles de générer des déserts pharmaceutiques, juridiques, médicaux.

Partant de ce principe, le tarif doit permettre d'assurer un revenu décent aux entreprises situées dans les secteurs où la demande est la plus faible (secteurs ruraux), c'est-à-dire aux entreprises qui sont susceptibles de présenter la plus faible efficacité (du fait de moindres rendements d'échelle et d'effets d'apprentissage réduits en particulier).

De plus, dans de nombreuses professions (pharmacies, notaires, huissiers, administrateurs et mandataires judiciaires, commissaires priseurs judiciaires), les tarifs sont définis de façon uniforme au niveau national. Dès lors, la fixation des tarifs en considérant les études les moins productives se traduit par un **prélèvement d'un niveau inefficace dans les secteurs les plus dynamiques**. Le coût global pour la collectivité de ce maillage territorial fin n'est pas connu des régulateurs et du législateur.

Dans les secteurs à la demande forte, en effet, les professionnels ne sont pas suffisamment incités à adopter une structure de coût efficace, du fait d'une concurrence faible ou inexistante sur les tarifs et d'une rémunération assurée par un chiffre d'affaires plus important. Lorsqu'ils réalisent des gains de productivité, ils en captent la totalité des bénéfices sans partage financier avec le consommateur.

A titre d'illustration, il est possible de rappeler le fait que le gel des tarifs des greffes de tribunal de commerce sur de longues périodes dans les années 1980-1990 a coïncidé avec le développement de services innovants de mise à disposition des informations des sociétés (Infogreffe et ses concurrents aujourd'hui fusionnés), qui permettaient de réaliser des revenus supplémentaires par l'investissement et l'innovation. Le tarif des notaires a, lui, été revu de façon régulière durant la même période. Fin 2012, les procédures de dématérialisation et d'uniformisation des actes des notaires n'ont pas encore abouti et n'ont pas permis la production de services en ligne unifiés et variés portant sur l'exploitation des données immobilières (historique par rue, cartes de visualisation dynamique, analyses et alertes).

Une enquête menée par la DGCCRF auprès d'études d'huissiers en novembre 2012 a permis de vérifier la diversité des rentabilités des études relevée dans les données fiscales, en fonction de la localisation mais aussi de l'organisation retenue. Parmi les douze études rencontrées, la plus innovante et la mieux organisée (où des démarches de qualité ont été mises en œuvre par les associés) atteint par exemple une rentabilité de 60 %.

### 3.2.3. Les tarifs administrés révèlent dans certains cas ce que les économistes appellent une « capture du régulateur »

La théorie de la « capture du régulateur » énonce le fait que les entreprises sont demandeuses de règles qui visent à les protéger de la concurrence. Ces règles incluent par exemple la restriction légale de l'offre ou la définition de tarifs fixes qui s'imposeraient à tous. En lien avec la réglementation qu'ils revendiquent, les professionnels sont susceptibles d'offrir des contreparties (légales ou non).

Stigler, économiste à l'origine de l'économie industrielle de la réglementation, évoque une « capture de la réglementation » par les professionnels au détriment des consommateurs et des contribuables, moins enclins à se mobiliser du fait d'un gain individuel plus faible.

La mission a identifié plusieurs contreparties ou facteurs pouvant contribuer à la « capture du régulateur » en matière de définition des tarifs :

- ◆ la prise en charge d'activités d'intérêt public et l'aménagement du territoire (cf. paragraphes précédents), qui engendrerait des dépenses budgétaires supplémentaires si leur coût n'était pas acquitté par les consommateurs sous forme d'une sur-rémunération d'autres actes ;
- ◆ le pouvoir de blocage de certains professionnels (exemple des taxis) ;
- ◆ le manque d'informations dont disposent certaines tutelles et la dépendance vis-à-vis des professionnels que cette asymétrie engendre pour établir la réglementation elle-même.

Les signes d'une « capture du régulateur » comprennent notamment :

- ◆ les modalités de définition des tarifs initiaux, qui s'appuient parfois largement sur les propositions de la profession, ainsi qu'illustré au paragraphe 3.1.1 ;
- ◆ les conditions de réévaluation de certains tarifs
  - l'appréciation de l'augmentation des tarifs est parfois guidée par l'objectif du maintien de la rémunération globale de la profession (en euros constants). Ce fut manifestement le cas en 2004 au moment de la réforme du tarif des mandataires judiciaires. Pour compenser la suppression d'un acte au tarif unanimement contesté (un droit proportionnel portant sur la contestation de créances), la chancellerie a décidé l'augmentation d'autres honoraires de façon à obtenir un maintien global du chiffre d'affaires des mandataires judiciaires ;
  - l'absence de prise en compte des gains de productivité au moment des négociations de réévaluations constitue une prise de position en faveur des producteurs, au détriment des consommateurs (cf. paragraphe 3.3.2).

### 3.2.4. Les administrations de tutelle sont globalement peu sensibilisées aux enjeux liés au pouvoir d'achat du consommateur et la contestation des honoraires s'effectue en première instance auprès de représentants des professionnels

Dans leurs décisions de planification et de réévaluation des tarifs réglementés, les administrations considèrent en priorité la qualité du service rendu, qui constitue un objectif majeur, en vue d'assurer la santé et la sécurité juridique ou comptable des particuliers et des entreprises. En revanche, l'objectif de protection du pouvoir d'achat des consommateurs ne figure pas explicitement dans les missions des tutelles.

Face à l'organisation efficace des professionnels (nombre d'acteurs réduit pour lesquels les tarifs constituent un enjeu crucial), la représentation des consommateurs est peu pressante vis-à-vis des tutelles (intérêts diffus pour une masse importante d'individus).

## Annexe III

Peu favorisés par le manque de lisibilité des tarifs, les recours contentieux sont rares, et les actions collectives inexistantes. Par ailleurs, en cas de différent avec un membre d'une profession juridique réglementée (huissier, notaire, avocat), un client doit adresser une plainte à l'organisation représentant ce professionnel, avec un délai de carence avant de pouvoir recourir à un tiers non intéressé en appel.

Ainsi, la contestation des honoraires demandés par un avocat à son client est régie par les articles 174 et suivants du décret du 27 novembre 1991. Les réclamations sont soumises au bâtonnier par l'une ou l'autre partie. Le bâtonnier est tenu de prendre une décision dans les quatre mois (un délai prorogeable de quatre mois par décision motivée du bâtonnier). En l'absence de décision ou en cas d'appel de la décision, un recours peut être demandé dans le délai d'un mois auprès du premier président de la cour d'appel, saisi par l'avocat ou la partie.

La durée et les modalités de telles procédures semblent peu favorables à la contestation des honoraires facturés, notamment en cas de soupçon d'anomalies mineures.

Enfin, des phénomènes de « capture du régulateur » présentés au paragraphe 3.2.3 sont susceptibles de réduire l'objectivité des décisions de l'administration de tutelle, partenaire quotidien des professions dont elle assure le contrôle.

**La combinaison de ces facteurs se traduit par un déséquilibre dans la définition des tarifs quand ils existent, au détriment des consommateurs.**

Dans les faits, l'analyse critique souvent insuffisante car peu documentée des ministères vis-à-vis des propositions de tarifs élaborées par les professions, l'absence de saisine spontanée d'un service compétent sur ces sujets<sup>14</sup> et le manque d'analyse d'impact économique pour les consommateurs révèlent un intérêt faible pour les questions liées à l'arbitrage entre la qualité et le coût facturé au consommateur.

### **3.3. La réévaluation des tarifs, initiée par pression politique et marquée par une fréquence faible et des analyses incomplètes, génère des inefficacités fortes au détriment du consommateur**

#### **3.3.1. Les réactualisations sont dans certains cas décidées dans des processus politiques : le gel des tarifs sur une longue période augmente le rapport de force de la tutelle et permet la négociation de compromis**

Aucun des tarifs réglementés étudiés ne prévoit d'indexation automatique sur une variable définie nationalement (indice des prix à la consommation, indice de productivité d'un secteur). Dès lors, les réévaluations ont lieu à des rythmes et selon une amplitude qui varient fortement d'une profession à l'autre.

Pour les professions de santé (infirmiers, médecins, dentistes, masseurs-kinésithérapeutes), des conventions encadrent les conditions de rémunération et doivent être renégociées tous les cinq ans ou à l'occasion de la signature d'avenants. De même, la réglementation prévoit que les tarifs des taxis sont fixés chaque année par arrêté préfectoral.

En revanche, aucun rythme de réactualisation des tarifs n'est prévu pour les professions du droit, pour les pharmacies ou pour les laboratoires d'analyse médicale. Les besoins de réactualisation sont en théorie d'autant plus marqués que les tarifs sont définis de façon forfaitaire (sans proportionnalité), ou de façon proportionnelle à une variable sous-jacente dont l'évolution n'est pas liée à l'inflation.

---

<sup>14</sup> L'autorité de la concurrence n'a aujourd'hui pas vocation à s'exprimer sur les évolutions tarifaires, sauf en cas d'extension du périmètre du monopole où l'évaluation des tarifs constitue un des éléments de l'analyse menée par l'autorité.



### Annexe III

Des exemples permettent de constater une variété de pratiques en matière de réactualisation :

- ◆ notaires : le barème défini en 1978 a été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne) ;
- ◆ huissiers de justice : le barème défini en 1996 a été modifié à 17 reprises mais avec une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne) ;
- ◆ administrateurs et mandataires judiciaires : les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006 (soit une fois tous les neuf ans en moyenne) ;
- ◆ commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) : le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en ventilant différemment les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total). Cependant, les honoraires des CPJ sont essentiellement proportionnels aux montants adjudiqués, lesquels évoluent *a priori* comme l'inflation, ce qui limite les besoins d'actualisation.

Entre deux réévaluations, l'érosion monétaire par l'inflation conduit à une baisse des revenus non proportionnels des professionnels (toutes choses égales par ailleurs) et augmente la pression sur l'autorité de tutelle.

Les réévaluations constituent dès lors un levier de négociation de l'administration vis-à-vis des professionnels, illustré par exemple par l'augmentation consentie aux notaires en 2011 au moment de la création de l'acte d'avocat, création à laquelle s'était opposé le notariat. Réciproquement, la fréquence et l'amplitude des actualisations traduisent le pouvoir de pression des professionnels sur leur tutelle.

#### **3.3.2. Les tarifs connaissent un effet cliquet et les gains de productivité sont « capturés » par les professionnels**

Les tarifs sont définis avant la réalisation des premiers actes, à partir d'estimations effectuées en lien avec les professionnels (cf. paragraphe 3.1.1. pour une illustration).

En théorie, et en cas d'incitation à l'innovation, le processus d'apprentissage des nouveaux actes et les rendements d'échelle devraient permettre de faire baisser le tarif de services devenus usuels (en monnaie constante), au fur et à mesure que la profession gagne en productivité. Ceci assurerait un partage des gains de productivité avec les consommateurs.

Dans les faits, les modifications tarifaires sont généralement effectuées soit de manière incrémentale (ajout, précision ou suppression d'actes), soit de façon globale (augmentation générale des tarifs d'un même pourcentage).

Dans l'ensemble des professions étudiées, à l'exception notable des pharmacies (où la structure des coûts est estimée et où une marge déterminée est accordée au pharmacien), le processus de réévaluation des tarifs ne vise donc pas à identifier pour chaque bien vendu le coût actualisé et d'en déduire le nouveau tarif à appliquer, ni même à établir les gains de productivité globalement constatés pour la profession.

Dès lors, les gains de productivité éventuellement réalisés pour tout ou partie des actes sont « capturés » par les professionnels et les codifications des actes sont rarement remises en question<sup>15</sup>. Les baisses de tarifs (en monnaie constante) sont faibles ou inexistantes, en dehors de l'érosion monétaire qui peut exister entre deux réévaluations.

---

<sup>15</sup> Une exception au sein des professions juridiques concerne les greffes des tribunaux de commerce. La codification individuelle des actes a fait l'objet d'évolutions par le biais de décrets successifs, conduisant à renchérir certains actes et à abaisser le coût d'autres services. Au cours de la dernière décennie, les modifications intervenues sur le barème ont cependant visé un équilibre global des revenus, les hausses compensant les baisses.

### Annexe III

Ainsi, les barèmes des notaires en matière d'émoluments fixes sont restés globalement stables en euros constants entre 1981 et 2011.

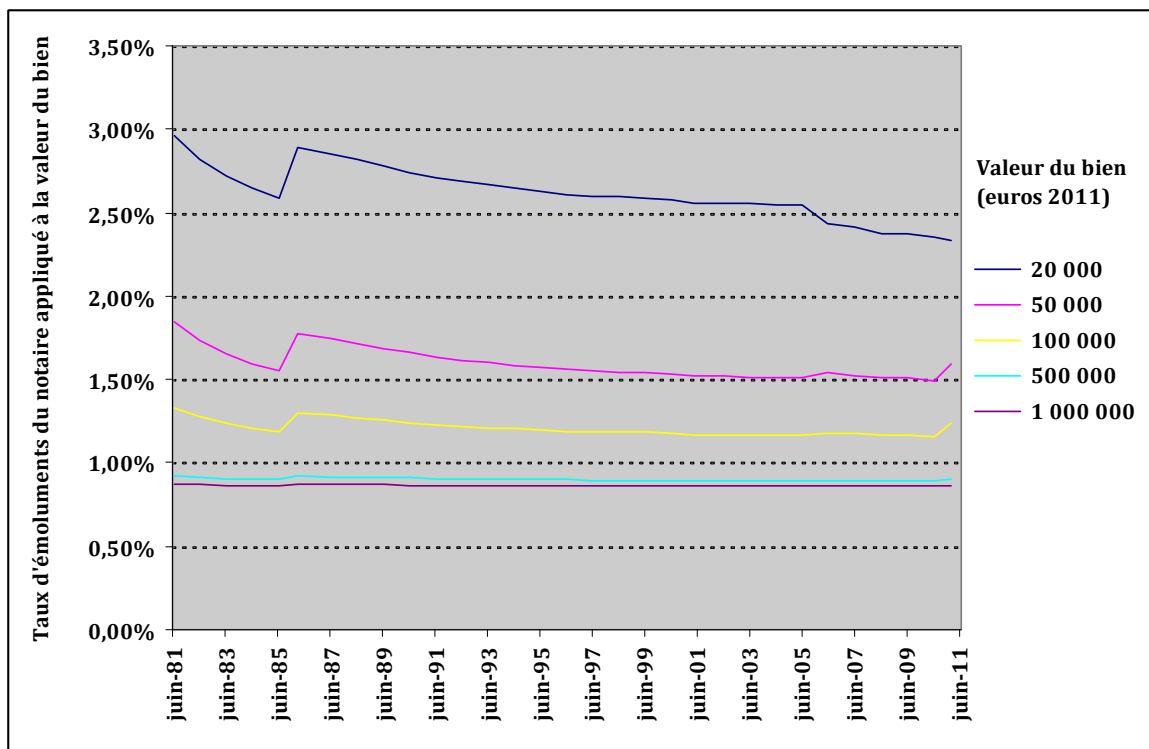
**Tableau 1 : Évolution du montant de l'unité de valeur des notaires, base des émoluments fixes**

Date du décret	Montant de l'UV (francs courants)	Montant de l'UV (€ courants)	Montant de l'UV (€ constants 2011)
15/04/1981	12,70	1,94	4,51
25/07/1985	17,50	2,67	4,46
25/02/1994	21,50	3,28	4,29
16/05/2006	-	3,65	3,95
17/02/2011	-	3,90	3,90

Source : Mission IGF.

De même, les réévaluations des tranches (pour tenir compte de l'inflation) et l'évolution des taux des barèmes des émoluments proportionnels se seraient traduites par des honoraires variables constants si le prix des sous-jacents avait aussi suivi l'inflation durant cette période.

**Graphique 2 : Évolution du taux des émoluments proportionnels pratiqué par les notaires appliqués à cinq montants de transaction immobilière figés en euros constants**



Source : Mission IGF

*Méthode de lecture :* pour l'achat du même bien immobilier dont le montant en euros constants serait resté inchangé au niveau de 50 000 € (valeur 2011) entre 1981 et 2011, le taux d'émoluments proportionnels dû au notaire était de 1,55 % en 1985. Il est de 1,59 % en 2011. Entre les mêmes années, le taux applicable à un bien de 20 000 € est passé de 2,59 % à 2,33 %. Les taux applicables aux biens supérieurs à 100 000 € sont globalement inchangés.

Or le prix de l'immobilier, qui constitue le sous-jacent de la majorité des émoluments proportionnels des notaires, a connu une hausse marquée : +108 % pour un logement ancien entre 1981 et 2011 en valeur constante.

La codification des actes des notaires ou des huissiers évolue de façon globale, sans redéfinir la valeur de chaque acte en son sein.

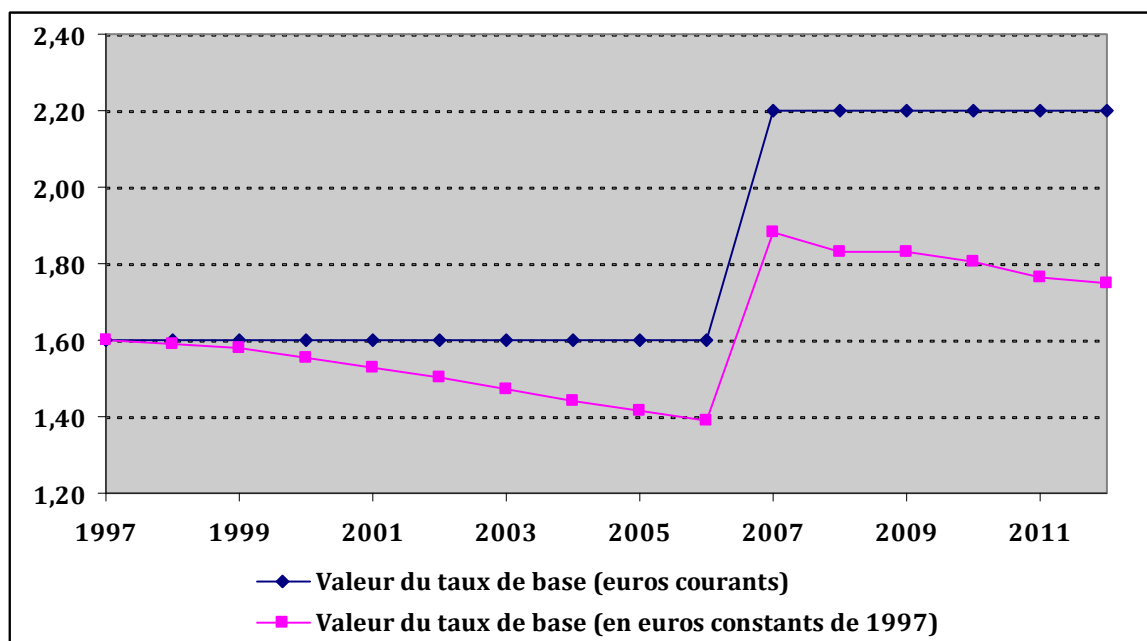
### Annexe III

Cela signifie d'une part que les gains de productivité effectués durant les dernières années (grâce notamment à l'informatisation) se sont traduits par une amélioration des marges des études notariales et d'autre part que la forte augmentation en euros constants de l'assiette de calcul de la rémunération (prix de l'immobilier, en particulier) depuis 1981 a entraîné une hausse des émoluments proportionnels des notaires, pour la constitution d'un acte inchangé.

Le même phénomène est généralisable à d'autres professions du droit, dont le métier consiste pour une grande partie du temps (donc des coûts) à collecter, analyser et traiter des informations.

Par ailleurs, la non-indexation annuelle des tarifs sur une variable objectivable liée aux coûts et à la productivité du secteur amène les professionnels à demander (et à obtenir) une surcompensation des pertes dues à l'érosion monétaire au moment des réévaluations. Ceci se traduit par des hausses subites des tarifs pour le consommateur au moment de l'entrée en vigueur du nouveau tarif : +37,5 % pour les huissiers en 2007 (après 10 années d'érosion), +29 % pour les greffiers en 2004 (18 ans après la dernière hausse du taux de base), +11 % pour les notaires en 2006.

Graphique 3 : Évolution du « taux de base » des huissiers entre 1997 et 2012

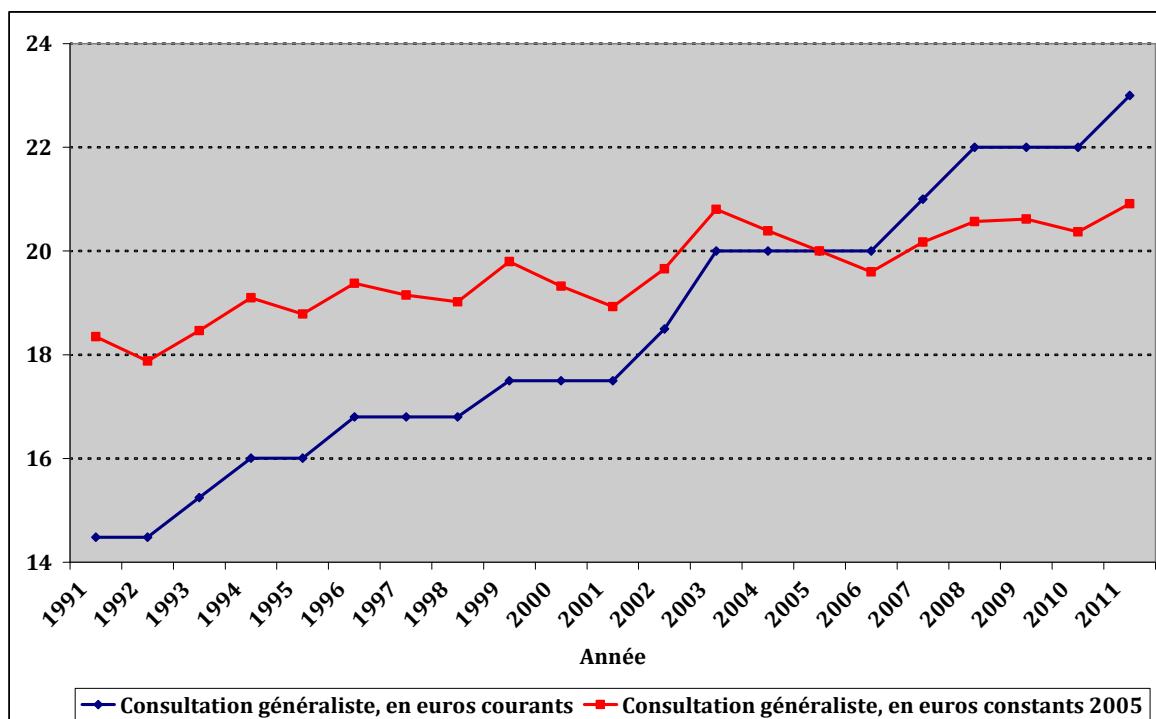


Source : Mission IGF

Dans le secteur de la santé, les réévaluations des tarifs réglementés ne sont pas régulières, et se traduisent par une évolution par à-coups des tarifs exprimés en euros constants, selon un rythme toutefois plus élevé que dans le domaine juridique (à titre d'exemple, le tarif de consultation des médecins généralistes conventionnés a été revu en moyenne tous les deux ans entre 1991 et 2011).

Les gains de productivité sont *a priori* plus limités pour les professions médicales que pour les professions du droit, sauf exception (la radiologie, ou la biologie médicale par exemple), en raison de la nature de l'activité. Les soins et prestations sont en général assurés directement par le professionnel qualifié, avec des possibilités limitées de délégation, de standardisation ou d'automatisation.

**Graphique 4 : Tarif de la consultation des médecins généralistes conventionnés, en euros courants et en euros constants 2005**



Source : Mission IGF.

En situation de concurrence, les gains de productivité sont mieux répartis entre producteurs et consommateurs, et les effets ponctuels de hausse liés à une réglementation nouvelle s'estompent sous l'effet de la pression concurrentielle. Le contrôle technique automobile des véhicules légers en constitue une illustration. Au moment de l'entrée en vigueur de nouvelles règles (ce fut le cas au 1<sup>er</sup> janvier 2008), une augmentation des prix se produit, expliquée au moins en partie par les investissements nouveaux à consentir, la durée plus longue des nouveaux contrôles. En revanche, les gains de productivité et la concurrence permettent dans un second temps la baisse des prix (en euros constants).

### 3.3.3. Des tarifs proportionnels visant plusieurs objectifs (prise en compte de la complexité des actes, péréquation, dégressivité) ont vu leur pertinence remise en question par l'absence de réévaluation efficace

Dans le cas d'un tarif proportionnel, l'évolution de la rémunération est liée à celle du prix de la variable sous-jacente. Lorsque ce dernier prix évolue au rythme de l'inflation (ou de la croissance), l'équilibre conçu initialement perdure, toutes choses égales par ailleurs (productivité, notamment). Dans le cas contraire, le tarif devrait en théorie être révisé, sauf à considérer que la complexité ou le coût d'un acte ont suivi la même tendance. La mission n'a pas eu connaissance de telles révisions protectrices des consommateurs (en cas de hausse) ou des professionnels (en cas de baisse). En particulier, les tarifs des notaires indexés sur l'immobilier n'ont fait l'objet d'aucune révision lors de la dernière décennie pour compenser la hausse des prix des sous-jacents sans lien avec une augmentation de la complexité des actes (actes notariés, notamment<sup>16</sup>).

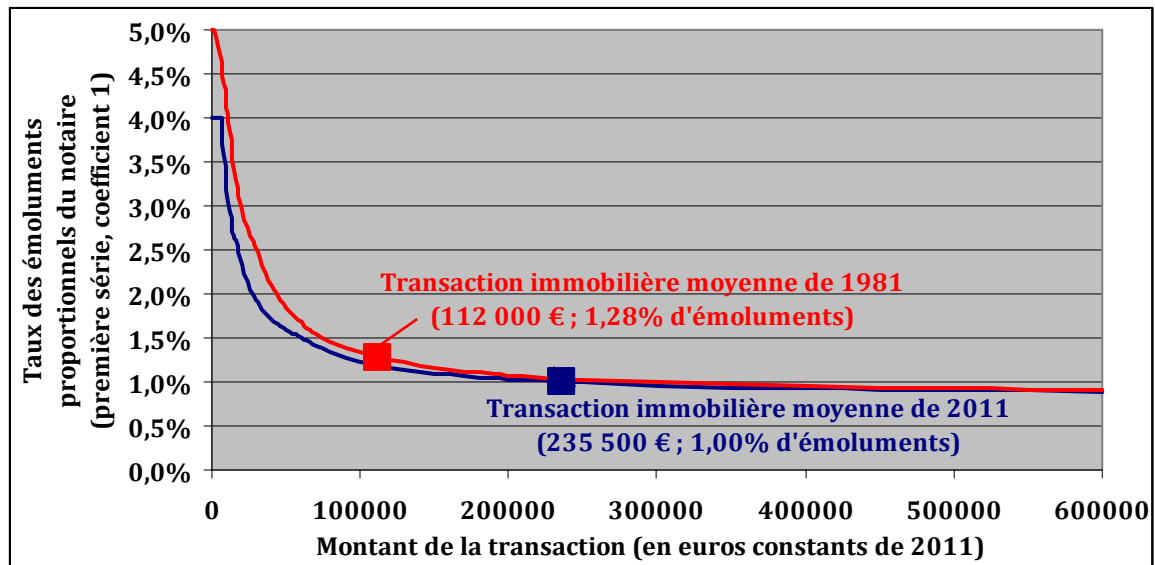
<sup>16</sup> A titre d'éclairage, un calcul peut être effectué, portant sur les émoluments proportionnels facturés par un notaire à différentes dates pour l'acquisition du même bien à Paris : un appartement de 70 mètres carrés. Le même acte, facturé 2 015 € en 2000, revient en 2011 à 5 138 €, soit une hausse de 155 %. Cette évolution est sans commune mesure avec celle de l'inflation (+22 %) et celle des salaires (+40 % pour le SMIC) sur la même période.

### Annexe III

En l'absence de réévaluation dynamique des tarifs proportionnels en fonction du prix des sous-jacents, des plafonds réalistes devraient protéger les consommateurs. La réglementation des notaires prévoit un plafond par acte de 80 000 € au-delà duquel la rémunération peut être définie sans application méthodique du tarif. Ce plafond, qui correspondrait à une valeur de sous-jacent de 9,65 M€, concerne trop peu de transactions pour être conçu comme protecteur. Les plafonds prévus au sein du tarif des huissiers semblent, eux, plus réalistes.

Le tarif proportionnel peut résulter d'une volonté initiale de péréquation du régulateur entre différents actes. Les modalités des transferts associés à cette péréquation (bénéficiaires, contributeurs) demeurent largement inconnues du régulateur, empêchant son réexamen sérieux au bout de quelques années pour estimer de la pertinence de sa reconduction ou de son évolution. Ainsi, l'argument mis en avant pour défendre le barème proportionnel dégressif des notaires applicable à certains actes (dont les transactions immobilières) consiste à faire financer les dossiers les plus modestes par les plus coûteux. En pratique, cependant, les prix de l'immobilier ont atteint un niveau tel que la dégressivité des tarifs est fortement réduite<sup>17</sup> (cf. graphique ci-dessous).

**Graphique 5 : La dégressivité du barème des émoluments proportionnels a été divisée par deux entre 1981 et 2011 autour d'une transaction moyenne**



Source : Mission IGF.

La dégressivité du barème, trop faible au-delà de 200 000 € de transaction, ne joue plus le rôle attendu pour limiter l'impact des hausses de prix du sous-jacent sur les émoluments du notaire.

<sup>17</sup> Ainsi, en 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € (en euros constants de 2011), et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 % (respectivement augmenté de 9 % pour une transaction inférieure de 20 % à la moyenne).

En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1,00 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 % (respectivement augmenté de 4 % pour un montant inférieur de 20 % à la moyenne).

Autour de la valeur moyenne de transaction, **la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981**. Le barème proportionnel réglementaire, censé refléter le coût du service effectué par les notaires, devient en période de prix élevés un prélèvement uniforme sur les transactions au taux d'environ 0,9 %. C'est en particulier le cas à Paris et en région Île-de-France, où la hausse des prix a été la plus forte.

### 3.3.4. Certains tarifs, devenus obsolètes, ont perdu toute corrélation avec les pratiques et les coûts des professionnels

Faute d'avoir été actualisées, certaines réglementations tarifaires sont devenues obsolètes.

La nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) qui date de 1972 est toujours en vigueur pour déterminer le tarif des chirurgiens-dentistes. Cependant, cette nomenclature peine à rendre compte de l'activité de la profession, faute d'avoir été actualisée :

- ◆ la NGAP n'a pas été adaptée correctement suite aux évolutions techniques de la profession de chirurgien-dentiste, et ne reflète pas le coût réel des actes, en particulier pour les soins conservateurs et les soins chirurgicaux ;
- ◆ certains actes rares en 1972 sont devenus courants, mais ne figurent pas ou marginalement dans la nomenclature, comme les *inlays-core* ou les couronnes entièrement en céramique ;
- ◆ les catégories de la NGAP comportent des ambiguïtés, qui permettent aux chirurgiens-dentistes de requalifier des actes remboursables en actes hors nomenclature non remboursables, de façon à pouvoir fixer librement leurs honoraires.

De même, le tarif des frais liés à la postulation des avocats devant le tribunal de grande instance résulte d'une disposition transitoire (l'article 1er du décret n°72-784 du 25 août 1972 modifié par le décret n°75-785 du 21 août 1975) dont le texte définitif n'est pas pris à ce jour. Ce tarif renvoie à celui fixé en 1960 pour les avoués près les tribunaux de première instance. Il est toujours en vigueur à ce jour.

L'unique actualisation du tarif intervenue suite au décret du 21 août 1975 (augmentation de 20 % des émoluments) a retiré tout lien entre ce tarif de postulation et l'évolution des coûts : elle se traduit par la survivance d'une réglementation complexe (combinant droits fixes et droits proportionnels) dans un secteur où les honoraires facturés en définitive au client sont libres.

A titre d'exemple, un litige portant sur une somme de 10 000 € se verra appliquer en 2012 un droit proportionnel d'un montant de 119,66 €. En 1960, le même litige se serait élevé à 6 290FF une fois l'inflation corrigée, et aurait donné lieu à 188,70FF d'honoraires, soit 300,01 € une fois convertis en euros de 2012. La baisse de rémunération pour le même acte s'élève à 60,2 %.

Le droit fixe est quant à lui fixé en 2012 à 6,59 € (contre 25FF en 1960, soit 39,75 € en euros courants de 2012) mais il peut être réduit de moitié dans certains cas, et notamment si l'intérêt du litige n'excède pas 457 € (seuil non réévalué en monnaie courante depuis 1960, soit une division par dix du seuil réel entre 1960 et 2012).

### 3.4. Les modalités d'évolution des tarifs se traduisent par une inintelligibilité croissante, préjudiciable au consommateur

Si les tarifs obsolètes constituent une exception, le processus de sédimentation des tarifs réglementés s'observe au sein de tous les barèmes administrés.

La diversité des situations, l'évolution des pratiques et la volonté d'ajuster autant que possible les prix aux coûts conduisent le régulateur à adapter les tarifs de façon fréquente et à en complexifier la structure : ajout de nouveaux actes, création de coefficients de modulation et de régimes d'exception.

## Annexe III

L'inflation normative se traduit par la multiplication du nombre d'actes tarifés<sup>18</sup>, par la création de régimes dérogatoires<sup>19</sup> et par la décomposition d'une procédure en une quantité variable de prestations tarifées.

Le tarif, bien que réglementé et transparent, en devient difficilement intelligible pour le consommateur, à plus forte raison lorsque le recours à une profession réglementée présente un caractère exceptionnel (contrat de mariage, recouvrement de créances pour un client particulier).

Par ailleurs, la perception simultanée de taxes publiques et de la rémunération du professionnel (fréquente au sein du secteur juridique) et l'existence même d'un tarif défini par l'administration sont susceptibles d'entretenir chez le consommateur une confusion entre autorité publique et profession réglementée. La rémunération revêt alors un caractère peu contestable et limite chez le client l'initiative de s'interroger sur la bonne application de la réglementation (nature et tarif des actes facturés), voire d'exercer un recours.

De façon générale, le consommateur est exposé à un coût de recherche de l'information et à un risque de passivité face aux tarifs réglementés.

### **4. En l'état actuel, la réglementation des tarifs conduit à des prix supérieurs à leur niveau optimal et génère des inefficacités fortes**

#### **4.1. Les objectifs de correction des défaillances visées par la réglementation tarifaire sont globalement atteints, mais à un prix parfois élevé synonyme d'incitations insuffisantes à l'amélioration et d'effets d'aubaine**

Le principal enjeu présenté en première partie pour justifier de l'existence d'un tarif consiste à imposer aux producteurs un prix optimal pour les services réglementés, en vue de leur consommation à un niveau (quantité et prix) qui optimise le bien être social.

Les objectifs majeurs de consommation à un niveau satisfaisant et de qualité des biens sont remplis dans les secteurs étudiés qui sont marqués par l'existence d'un tarif. Cependant, l'atteinte de l'objectif du niveau de consommation résulte moins de la tarification à un niveau optimal qu'au caractère très inélastique de la demande dans les secteurs étudiés (santé, services juridiques) et de la prise en charge par des acteurs tiers de certaines dépenses (assurances privées ou publiques).

Le niveau de la demande n'est généralement pas contraint par le tarif. Ainsi, peu de ménages renonceront au mariage ou à l'achat de leur appartement du seul fait des émoluments d'un notaire, à recouvrer une créance en raison du tarif de l'huissier, à soigner leurs enfants au regard du prix des médicaments.

---

<sup>18</sup> Depuis 1978, le nombre d'actes notariés bénéficiant d'un tarif réglementé a été multiplié par huit.

Fin 2012, le tarif des huissiers comporte 118 actes et 47 formalités figurant respectivement dans les tableaux I et II annexés au décret,

<sup>19</sup> Par exemple, les tarifs forfaitaires de certains actes d'huissier sont modulés par des coefficients en fonction du montant de la procédure. Dans des cas à l'appréciation subjective (urgence ou complexité avérée), le recours à l'article 16 du barème des huissiers permet d'ailleurs de s'affranchir du tarif réglementé et de pratiquer des honoraires libres.

De même, les honoraires notariés correspondant à une mutation immobilière résultent de l'application des seuils et taux de la première série de coefficients tarifés, multipliés par le coefficient 1. Une donation-partage est également associée à la première série, mais avec une multiplication par 1,25 du montant calculé par application du barème.

### Annexe III

Des exceptions peuvent être relevées, qui concernent des abandons de soins réels (bien que non quantifiés) pour la pose de prothèses dentaires et l'achat de nouvelles lunettes. Pour ces deux traitements, le monopole est caractérisé par des prix élevés et par des restes à charge importants qui limitent le niveau de consommation.

En raison de la complexité de la définition des tarifs et des avantages dont disposent les producteurs (information quant à leur structure de coût, organisation structurée des acteurs, pouvoir de négociation vis-à-vis de la tutelle), illustrés aux paragraphes précédents, il est probable que les tarifs réglementés se situent dans de nombreux cas à des niveaux supérieurs au tarif optimal.

Les valeurs de rentabilité présentées dans le tableau 2 sont à interpréter de façon générale comme des minima par rapport à une situation de production qui serait efficiente au niveau des tarifs en vigueur. En effet, dans de nombreux cas (études d'huissiers et de notaires, en particulier), le tarif et son évolution dynamique n'incitent pas à la réalisation de gains de productivité. Ainsi, la rentabilité moyenne d'une profession, qui résulte de la structure de coûts moyenne, est nettement inférieure à celle des producteurs qui ont optimisé leur entreprise en termes d'efficacité et d'efficience<sup>20</sup>. Ces derniers pourraient pratiquer des prix inférieurs au tarif en vigueur tout en demeurant rentables<sup>21</sup>.

**Le niveau de rémunération peut être comparé aux valeurs moyenne (22 590 €) et médiane (19 270 €) des revenus français, et la rentabilité moyenne peut être mise en relation avec la moyenne française (7,9 % en 2010).**

Les greffiers des tribunaux de commerce constituent un exemple de profession reconnue comme efficace et dont l'efficience a été encouragée par un modèle économique atypique qui accorde aux greffiers les fruits des gains de productivité<sup>22</sup>. La mission identifie dans les données économiques de la profession de greffier de tribunal de commerce les caractéristiques d'une situation d'effet d'aubaine.

En 2010, la rentabilité moyenne des greffes s'élevait à 40,8 %, pour un revenu moyen net par titulaire estimé à 327 000 € pour les structures unipersonnelles<sup>23</sup> et à 516 000 € pour les associés en société<sup>24</sup>. Le rapport Darrois<sup>25</sup> sur les professions du droit mentionne des valeurs légèrement inférieures, en évoquant un bénéfice moyen par greffier associé de 319 225 € en structure collective pour la période 2003-2006 (contre 233 352 € en office individuel).

La profession met en avant des prix inférieurs à ceux constatés dans d'autres pays européens pour justifier la situation actuelle.

---

<sup>20</sup> La profitabilité d'une étude d'huissier est susceptible de varier entre 10 % et 60 % en fonction de la localisation et de l'organisation, autour d'une moyenne à 41 %.

<sup>21</sup> Pour reprendre l'exemple précité, l'étude réalisant une marge de 60 % pourrait diviser ses prix par deux tout en conservant une marge nette de 20 % presque trois fois supérieure à la moyenne française, et ceci sans prendre en considération l'éventuelle augmentation de volume qui résulterait de la baisse des prix.

<sup>22</sup> Les revenus des greffiers proviennent essentiellement de la vente d'actes et de données relatives aux sociétés. La recherche d'une plus grande efficience sur ce marché a conduit à créer une structure nationale (Infogreffe) associée à des investissements locaux et nationaux (matériel informatique, notamment) utiles à la fois à cette activité lucrative et aux services relevant des activités réservées (réception et contrôle juridique des pièces, contribution au bon fonctionnement de la justice consulaire).

<sup>23</sup> Source : données de la DGFIP portant sur 23 unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu.

<sup>24</sup> Source : données de la Direction des affaires civiles et du sceau issues de 19 fiches fiscales, dans le cadre de l'examen de cessions intervenues entre 2008 et 2010.

<sup>25</sup> *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009



### Annexe III

Ces niveaux de rémunération sont sans commune mesure avec les revenus envisagés dans le cadre du nouveau statut de greffier salarié : pour assumer les mêmes responsabilités, le projet de convention collective prévoit un salaire minimum de 3 600 € bruts par mois sur treize mois, soit 36 500 € nets par an environ. Le poids du rachat d'un office par les titulaires ne suffit pas à expliquer un tel écart, et ne peut de toute façon pas être considéré comme une charge irrécupérable<sup>26</sup>. Le niveau de responsabilité et de formation des greffiers ne permettent pas non plus d'expliquer les écarts avec d'autres professionnels du droit (avocats, 55 800 € de rémunération nette annuelle pour les structures unipersonnelles) ou de la santé (médecins généralistes et médecins spécialistes, environ 80 000 € de rémunération nette annuelle pour les structures unipersonnelles).

De même, les professions de **mandataire judiciaire et de notaire** sont caractérisées par une rentabilité et un niveau moyen de rémunération relevant de la rente. Dans une moindre mesure, celles **d'huissier de justice et de chirurgien-dentiste** présentent des rémunérations supérieures à d'autres associées à des responsabilités plus grandes (médecins) du même échantillon.

Les responsabilités associées au métier **d'administrateur judiciaire** sont similaires à celles d'un dirigeant d'entreprise polyvalent, capable de gérer des situations de crise. La rémunération de ces prestataires pourrait ainsi être mise en relation avec celles de gérants de PME associée à une prime due à la spécificité de leur activité. D'après les données de l'INSEE pour l'année 2008, le salaire net annuel moyen des dirigeants de société salariés s'établissait à 61 300 €<sup>27</sup>. En 2010, la rémunération moyenne d'un **administrateur judiciaire exerçant dans une entreprise unipersonnelle s'est élevée à 348 178 €,** soit 5,7 fois celle d'un dirigeant de société salarié et 66 % de plus qu'un dirigeant de société comptant plus de 250 employés.

Les **pharmaciens et les laboratoires d'analyse médicale** bénéficient également, au niveau actuel des tarifs réglementés, d'une rente qui ne transparaît pas dans le taux de rentabilité moyen. En effet, les volumes, les investissements capitalistiques et les consommations de biens intermédiaires y sont supérieurs à ceux des professions délivrant principalement des prestations intellectuelles. L'existence des marges arrière consenties aux pharmacies par les laboratoires pharmaceutiques (plafonnées à 17 % pour les médicaments les moins onéreux, dont les génériques) révèle des possibilités de baisse du tarif des fabricants et donc des prix finaux, pris en charge pour l'essentiel par la sécurité sociale.

Enfin, au sein du secteur de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues, la situation des **masseurs-kinésithérapeutes** (dont les soins prescrits sont tarifés et sont remboursés par la sécurité sociale), comparée à celle **des pédicures-podologues** (dont les prestations au tarif libre sont remboursées à un niveau très bas), permet d'illustrer les effets du tarif et de la prise en charge des dépenses par un tiers sur le niveau des rémunérations. En effet, à formation égale et à nature de prestation comparable, les masseurs-kinésithérapeutes gagnent environ 50 % de plus que les pédicures podologues (39 000 € par an<sup>28</sup> contre 26 000 € environ). La situation des masseurs-kinésithérapeutes est marquée par une rémunération élevée au regard de la durée de formation et du niveau de responsabilité. En revanche, les revenus des pédicures podologues ne révèlent pas de situation de rente.

Le niveau moyen de rémunération et de rentabilité **des infirmiers, des ambulanciers, des commissaires-priseurs judiciaires et des médecins** ne traduit pas, en moyenne, de rente des producteurs au regard de leurs responsabilités ou de leur formation.

---

<sup>26</sup> Le remboursement de la charge est assimilable à la constitution d'une épargne personnelle pour les titulaires, même si cette épargne est forcée.

<sup>27</sup> Ce salaire varie de 48 000 € par an pour les entreprises de moins de 20 salariés à 131 300 € au-delà de 50 salariés, et 80 800 € dans la zone intermédiaire entre 20 et 50 employés. Au-delà de 250 salariés, il se porte en moyenne à 210 000 €.

<sup>28</sup> Source : conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes.

### Annexe III

Il convient de noter que le degré d'efficacité atteint par l'ensemble de ces professionnels est inégal, et qu'au sein même de chaque profession les situations varient considérablement. Ainsi, le regroupement d'entreprises majoritairement unipersonnelles, la recherche de nouveaux marchés, le développement de franchises et de manière générale l'amélioration de la productivité permettraient de proposer aux consommateurs des biens et services de qualité égale mais à un tarif plus bas que celui en vigueur. Le tarif réglementé se doit d'être incitatif pour tendre vers une plus grande efficacité.

Dans le cas particulier des mandataires judiciaires, une mauvaise efficacité dégrade fortement l'efficacité, puisque toute ressource consommée par le prestataire ne pourra pas être versée aux créanciers. L'efficacité générale de la profession a été jugée très faible par la mission réalisée en 1998 sur la justice consulaire. Le constat est similaire fin 2012, au regard des analyses portées par les professionnels rencontrés à l'occasion de la mission (présidents de tribunaux de commerce, magistrats inspecteurs régionaux).

**Tableau 2 : Rentabilité et revenus des professions étudiées par la mission dont le tarif est réglementé, pour l'année 2010**

Profession	Rentabilité moyenne	Rentabilité médiane	Revenu moyen des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu <sup>29</sup> (en €)	Représentativité des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu
Administrateur judiciaire	30,8 %	33,1 %	348 178 €	74 %
Mandataire judiciaire	32,1 %	33,5 %	340 695 €	75 %
Greffier	40,8 %	43,1 %	326 830 €	23 %
Notaire	35,2 %	34,9 %	190 812 €	38 %
Laboratoires d'analyses médicales	16,5 %	12,6 %	178 012 €	25 %
Médecin spécialiste	49,8 %	51,4 %	109 943 €	94 %
Pharmacien	6,9 %	6,6 %	107 278 €	51 %
Chirurgien-dentiste	36,3 %	37,8 %	99 794 €	90 %
Huissier	41,0 %	41,5 %	99 478 €	39 %
Médecin généraliste	53,4 %	56,4 %	76 356 €	93 %
Commissaire-priseur*	36,2 %	36,5 %	67 498 €	62 %
Ambulance	6,8 %	5,1 %	61 149 €	13 %
Avocat	48,3 %	51,3 %	55 800 €	87 %
Infirmier et sage femme	58,9 %	60,0 %	47 022 €	96 %
Masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues	48,6 %	53,4 %	37 339 €	91 %
Taxi	26,5 %	28,1 %	16 140 €	91 %

*Source : Mission IGF, d'après des données de la DGFiP*

*La profession d'avocat, caractérisée par des honoraires libres (à l'exception de l'aide juridictionnelle), figure en tant que point de comparaison avec les autres professions du droit.*

*\*La rémunération et la rentabilité des commissaires-priseurs portent sur l'ensemble du secteur (ventes judiciaires et volontaires, ces dernières ne faisant pas l'objet d'un tarif réglementé), qui comprend des structures dédiées uniquement aux ventes volontaires. La rentabilité est cependant relativement homogène et s'applique donc aux commissaires-priseurs judiciaires considérés séparément. Par ailleurs, les opérateurs majeurs des seules ventes volontaires ne correspondent pas à des structures unipersonnelles et ne déforment donc pas les données portant sur le*

<sup>29</sup> La représentativité des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu est déterminée comme la part de ces structures au sein de l'ensemble des entreprises de la profession. Les autres structures peuvent être imposées à l'impôt sur les sociétés, ou être détenues par plusieurs associés. Ces derniers cas ne permettent pas de calculer le revenu moyen de chaque associé dû à son activité au sein de la société à partir des seules données fiscales de la structure : le nombre d'associés, leurs parts dans la société, les salaires éventuellement perçus en sus des revenus du capital ne sont pas accessibles dans les liasses fiscales. L'examen de dossiers individuels par la mission nationale d'audit a permis de constater que le revenu des gérants des sociétés unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu constitue dans la grande majorité des cas un minorant du revenu des associés de structures pluripersonnelles, qui présentent un chiffre d'affaires et une marge supérieurs.

### Annexe III

revenu moyen des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu. Les activités relevant de la seule activité juridique des commissaires-priseurs judiciaires ne peuvent être isolées au sein des données fiscales ; elles sont estimées entre 3 000 € et 6 000 € bruts par mois par la chambre nationale.

La **rentabilité nette et le niveau moyen de rémunération des professions** faisant l'objet d'un tarif administré constituent des indicateurs susceptibles d'appréhender l'existence et le niveau d'une rente liée à un tarif trop élevé.

Un exemple de comparaison des coûts et du prix facturé d'un acte réalisé par un notaire, présenté à l'encadré 2, permet d'illustrer le niveau de marge associé à un acte commun.

#### Encadré 2 : Coûts et honoraires des notaires liés à une transaction immobilière française et comparaison avec d'autres pays européens

<b>Décomposition du prix et du coût de revient d'un acte de vente immobilière en France</b>			
<i>Le conseil supérieur du notariat (CSN) a remis à la mission les éléments suivants, qui résultent d'une enquête auprès des offices des membres de la commission économique du CSN.</i>			
<i>Les émoluments du notaire s'élèvent pour la vente d'un appartement ancien de 200 000 € à <b>2 484 € hors taxes</b> (soit 1,24 % du prix de vente), répartis en :</i>			
♦ émoluments proportionnels : 2133 € HT			
♦ émolument fixe (forfait de formalités, 90 unités de valeur) : 351 € HT			
<i>Les droits dus au Trésor Public s'élèvent à 10180 €, les débours à 528 € HT (intervenants extérieurs et pièces administratives), la contribution de sécurité immobilière à 200 € et la TVA à 590 €, soit au total 13 982 € de frais de transaction (6,99 % du prix de vente), dont la part revenant au notaire ne représente qu'une fraction (18 %)</i>			
<i>Le <b>coût de revient du même acte s'élève à 1 545 €</b> pour un peu moins de 15 heures de travail. Le coût horaire estimé pour chaque intervenant intègre les frais de structure. Il résulte d'une estimation établie par le CSN pour un office de taille moyenne comptant deux associés et 11 salariés.</i>			
<i>La moitié du prix de revient (750 €) est imputable d'après les données du CSN à la rémunération du notaire au prorata du temps consacré à l'acte.</i>			
<i>Le bénéfice réalisé par l'office sur l'acte est de 939 € (2 484 € - 1 545 €), soit une marge pour l'étude de 38 %, indépendamment du montant qui revient in fine au notaire sur les 750 € de coûts qui lui sont affectés d'après les chiffres du CSN.</i>			
Intervenants	Durée	Coût horaire	Charges
Comptable	1,08	62	67
Notaire assistant	3,58	83	297
Clerc	6,17	62	383
Formaliste	0,83	58	48
Notaire	3,00	250	750
Total des charges	14,66	515	1545
<i>Source : CSN</i>			
<i>En retenant les coûts imputables uniquement aux salariés du notaire (795 €), et en conservant les durées de travail communiquées par la profession pour la vente du bien de 200 000 €, la mission a calculé que <b>l'équilibre financier est établi pour un acte de transaction immobilière d'une valeur d'environ 50 000 €</b>, alors que le montant moyen d'une transaction immobilière est de 235 500 € en 2011.</i>			
<b>Comparaison des prix et de la qualité des services de transaction immobilière en Europe</b>			
<i>La Commission européenne s'est interrogée sur la pertinence des règles applicables au marché du transfert des biens immobiliers. Elle a confié une étude en ce sens à un institut indépendant (Centre de Politique Juridique Européenne ou ZERP, situé à Brême).</i>			
<i>Le rapport « Conveyancing Services market » ou « Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE » contient une analyse juridique et économique qui s'appuie sur la comparaison entre les différents pays.</i>			
<i>La méthode et les résultats de ce rapport ont été contestés par le conseil supérieur des notaires de l'Union européenne lors de sa parution à la fin de l'année 2007. Pour le CNUE, « le rapport ZERP ne peut servir de base à des discussions politiques ».</i>			

### Annexe III

*La mission croit toutefois utile de rappeler les principales conclusions de ce rapport.*

*Le chiffre d'affaires des transactions immobilières UE27 pour 2005 a été estimé à près de 1 800 milliards d'euros (environ 16 % du PIB UE27), le chiffre d'affaires correspondant des services juridiques relatifs aux biens étant d'environ 16,7 milliards d'euros.*

*Quatre modèles de réglementation ont été identifiés : système notarial latin fortement réglementé, système notarial néerlandais déréglementé, système anglo-saxon d'avocats et système scandinave d'agents immobiliers agréés.*

*Le rapport étudie les émoluments des professionnels liés à différents montants de transaction (100 000 €, 250 000 €, montant moyen du logement dans le pays étudié). Les systèmes de droit latin sont associés aux frais les plus élevés.*

*Au regard de la fiabilité générale du système de transactions immobilières en France, la mission n'est pas en mesure de qualifier les conclusions du rapport portant sur la qualité du service rendu par les professionnels, qui résultent d'une enquête déclarative : « l'évaluation empirique du service dans les pays de l'UE par des professionnels, associations et consommateurs n'étaye non seulement pas la théorie d'un "meilleur service" dans les systèmes plus réglementés, mais révèle que le contraire semble se produire – à savoir, qu'un meilleur service dans les pays moins réglementés représente la norme. »*

*En revanche, la comparaison des coûts des services de transaction peut être présentée, ainsi que la corrélation nette établie par ZERP entre le niveau de réglementation et le coût des transactions immobilières. Le prélèvement opéré sur les acheteurs de biens immobiliers est directement lié aux choix politiques d'organisation du système de transactions, dont le niveau de sécurisation doit faire l'objet d'une analyse approfondie qui n'entre pas dans le cadre de la présente mission.*

Pays	Système de réglementation	Frais pour une transaction de 100 000 €	Frais pour une transaction de 250 000 €	Prix moyen d'un logement	Frais pour la transaction d'un logement moyen	Frais en pourcentage du prix du logement moyen
Suède	scandinave	500	500	147500	500	0,34 %
Slovaquie	avocat	420	420	100000	420	0,42 %
Angleterre	avocat	1060	1345	297750	1413	0,47 %
Portugal	notaire	510	616	100000	510	0,51 %
Pays-Bas	notaire déréglementé	1056	1153	202000	1122	0,56 %
Espagne	notaire	891	1194	172630	1038	0,60 %
Pologne	notaire	677	1430	100000	677	0,68 %
Allemagne	notaire	738	1459	130863	886	0,68 %
Danemark	scandinave	1513	1513	221743	1513	0,68 %
Finlande	scandinave	930	930	123756	930	0,75 %
Irlande	avocat	1000	2000	303310	2426	0,80 %
Slovénie	notaire	810	1204	100000	810	0,81 %
Écosse	avocat	1438	1735	193860	1624	0,84 %
République Tchèque	avocat	850	850	100000	850	0,85 %
Autriche	notaire	1400	1900	150000	1567	1,04 %
France	notaire	1423	2949	226630	2711	1,20 %
Belgique	notaire	1987	3081	167000	2475	1,48 %
Hongrie	hybride	2280	2380	100000	1728	1,73 %
Italie	notaire	2319	3245	129532	2501	1,93 %
Grèce	hybride	3190	6490	130000	3850	2,96 %
Suède	scandinave	500	500	147500	500	0,34 %

*Source : CSN pour le cas français, « Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE » pour la comparaison européenne (Centre de Politique Juridique Européenne de l'université de Brême, 2007)*

## 4.2. L'administration des tarifs est susceptible d'engendrer des effets secondaires non désirés dans les secteurs réglementés

### 4.2.1. La réglementation peut donner lieu à des stratégies de compensation qui, sans être illégales, sont non souhaitables

Certains barèmes réglementaires ne couvrent pas l'ensemble des activités des professionnels, ou prévoient explicitement des possibilités de dérogation.

Par exemple, les huissiers de justice sont rémunérés par des honoraires libres pour les actes non tarifés (sommations interpellatives et constats autres que les états des lieux locatifs), ainsi que pour l'ensemble des prestations compatibles avec le statut d'huissier et n'ayant pas un acte d'huissier pour support (consultations juridiques, rédactions d'actes sous seing privé, missions d'assistance ou de représentation qui relèvent de la compétence d'huissier).

Le cas des chirurgiens-dentistes permet d'appréhender les stratégies de compensation qui peuvent résulter de telles situations. Les syndicats de cette profession affirment que les tarifs conventionnels des actes opposables ne correspondent plus au coût réel de ces actes et ne permettent donc pas aux praticiens de couvrir leurs frais professionnels. Par conséquent, les praticiens ont opéré une péréquation sur les honoraires perçus sur les actes non opposables ou non remboursables<sup>30</sup>. Dans les termes de l'Autorité de la Concurrence, « *le déséquilibre entre les recettes et les charges de l'activité de soins conservateurs, imputable à leur rémunération insuffisante, a été financé par les excédents non régulés du secteur libre* ». <sup>31</sup> Les revendications des organisations de praticiens portent donc sur une revalorisation des actes conservateurs et chirurgicaux, qui permettrait, selon eux, une modération de la croissance des honoraires des actes non opposables ou non remboursables.

Selon les données de la confédération nationale des syndicats dentaires (CNSD), les chirurgiens-dentistes consacrent 70 % de leur temps de travail aux soins conservateurs et chirurgicaux, mais en tirent seulement 24 % de leurs honoraires, alors que les prothèses dentaires représentent 65 % de leurs honoraires (en 2008), pour seulement 30 % de leur activité.

Par ailleurs, le constat de l'insuffisante rémunération des soins conservateurs et chirurgicaux est largement partagé au-delà des organisations professionnelles de chirurgiens-dentistes, et a déjà débouché sur une revalorisation de ces soins de 30 % en moyenne dans la nouvelle convention nationale des chirurgiens-dentistes conclue en 2006. Toutefois, la Cour des comptes souligne que cette revalorisation n'a pas été suivie d'un ralentissement de la croissance des dépassements d'honoraires, qui ont continué à croître de 3,4 % en 2007, et 3,6 % en 2008<sup>32</sup>.

Eu égard à la rentabilité du secteur de la pratique dentaire, il est difficile de voir dans les honoraires élevés pratiqués par les praticiens sur les actes non opposables ou non remboursables la condition *sine qua non* de survie du secteur.

---

<sup>30</sup> En particulier, le ratio entre prix de vente et prix d'achat des prothèses dentaires est compris entre 2,7 et 6,6 en fonction du type de prothèse : les dentistes ont compensé par le commerce lucratif des prothèses (sous monopole, mais non tarifé) une rémunération non actualisée de leurs autres prestations.

<sup>31</sup> Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

<sup>32</sup> Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 2010.

Cependant, cet exemple illustre des phénomènes de péréquation entre consommateurs organisés par les professions. A part s'ils servent un objectif public assumé et analysé de façon transparente, **ils biaisent le signal prix transmis aux consommateurs et éloignent son comportement de la situation optimale**. Par ailleurs, ils traduisent une péréquation aux contours et aux conséquences non définis entre consommateurs, sans que des méthodologies de protection de l'intérêt général soient mises en place.

#### **4.2.2. Certaines professions voient leurs profits accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole**

**En théorie économique, le tarif réglementé devrait être défini en fonction des coûts réels supportés des opérateurs (cf. paragraphe 1.5 du présent rapport), par l'ajout d'une marge raisonnable déterminée par le régulateur aux coûts moyens des entreprises efficaces.**

La réglementation tarifaire peut prévoir une péréquation entre les actes effectués par les opérateurs. Cependant, le régulateur doit être en mesure d'identifier les coûts réels des actes et d'apprécier par conséquent les transferts effectués par cette péréquation. Sans cela, il perd son pouvoir de définition optimale des tarifs individuels et doit se restreindre à une approche globale des revenus de la profession, ce qui revient à renoncer à définir les tarifs à leur juste niveau économique.

Hors cas de péréquation, le tarif des actes doit permettre l'équilibre des coûts d'un système de production efficace et efficient, et autoriser en sus une marge raisonnable.

Or, les activités réservées confiées aux professionnels, censées être équilibrées par le tarif, leur permettent d'obtenir dans certains cas un avantage concurrentiel ou même une situation de monopole sur un autre marché susceptible de générer des revenus.

Des exemples de telles situations incluent la vente de produits de parapharmacie dans les officines (à des prix supérieurs<sup>33</sup> à ceux des grandes surfaces grâce à l'effet de réputation engendré par l'activité sous monopole) ou la vente de données collectées dans le cadre d'une activité réservée.

Ainsi **les greffiers des tribunaux de commerce** sont-ils rémunérés pour chaque acte déposé par une entreprise, à un tarif réglementé. Par leurs activités réservées, ils se trouvent en situation de monopole de transmission des « actes d'état civil des entreprises » (KBIS notamment) et en position d'acteur dominant sur le marché des informations relatives aux entreprises<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Une enquête de la DGCCRF datant de 2005 a mis en évidence que dans la plupart des cas, les produits « frontière » sont sensiblement moins chers dans les grandes et moyennes surfaces que dans les pharmacies, les parapharmacies présentant le plus souvent un niveau de prix intermédiaire. A titre d'illustration, on peut noter que d'après les relevés de la DGCCRF, le prix d'un litre de bain de bouche dans une grande surface était inférieur de 32 % au prix du même produit dans une pharmacie en 2005, et que cet écart atteignait 50 % dans le cas des pansements.

<sup>34</sup> Les greffiers bénéficient d'un monopole légal portant sur la diffusion des actes officiels (KBIS, notamment), mais pas en théorie sur la diffusion des données (informations sans valeur juridique).

Une partie des informations recueillies est en effet transmise gratuitement à l'INPI pour alimenter le répertoire national du commerce et des sociétés. L'INPI agrège les données issues des greffes des tribunaux de commerce avec celles des tribunaux mixtes d'Alsace-Moselle et des DOM-TOM. Elle accorde à des sociétés privées (dont societe.com) des licences onéreuses pour diffuser ces informations.

Les représentants des greffiers n'ont pas transmis à la mission de répartition des revenus d'Infogreffe distinguant les recettes associées aux actes officiels (sous monopole), celles associées aux informations détenues exclusivement par les greffiers et celles liées à la vente d'informations qui peuvent être fournies par d'autres acteurs. La mission n'a donc pas été en mesure de qualifier le degré de concurrence sur le marché des informations des entreprises.

### Annexe III

Ces données sont vendues à des prix tarifés, sans corrélation avec les coûts de la structure de mise en vente, en particulier dans le cas des ventes dématérialisées réalisées par Infogreffe, GIE de distribution des actes et des informations mis en œuvre par les greffiers.

Infogreffe a transmis à la mission son compte d'exploitation pour les exercices 2008 à 2011. En 2011, les produits se sont élevés à 63,5 M€ pour 16,5 M€ de coûts prélevés par Infogreffe. Le résultat moyen par greffier s'est ainsi établi à 201 k€.

**Tableau 3 : Produits d'exploitation des greffes via le GIE Infogreffe**

Variable	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation des greffes	53 978 866	53 796 795	56 876 801	63 459 413
Prélèvement du GIE Infogreffe	12 021 721	13 184 415	15 696 461	16 494 875
Produits nets de prélèvement	41 957 145	40 612 380	41 180 340	46 964 538
Nombre de greffiers des tribunaux de commerce	242	239	230	233
Produits nets de prélèvement par greffier	173 377	169 926	179 045	201 565

Source : GIE Infogreffe.

Le service Infogreffe est un outil de qualité reconnue et s'est amélioré avec la généralisation des échanges sur internet. Le développement de la plateforme suppose des frais techniques relatifs à la télématique. Cependant, ces frais existent également pour l'activité interne des greffes, qui est censée être équilibrée par le tarif de dépôt des actes.

En 1998, un greffier interrogé à l'occasion de l'élaboration du rapport Colcombet de l'Assemblée nationale témoignait ainsi : « on peut donc considérer que nous aurions à supporter pratiquement les mêmes frais techniques sans télématique, qu'il s'agisse de numérisation, de saisie, etc. Actuellement le tarif équilibre les coûts, et la vente des informations constitue une source de revenus supplémentaire. »<sup>35</sup>

La mission a estimé la rentabilité d'Infogreffe à plus de 80 %, avec des revenus de 63 M€ en 2011 et des coûts spécifiques estimés de 8,5 M€. En effet, le prélèvement de 16,5 M€ opéré en 2011 sur les ventes par Infogreffe couvre, en sus des frais spécifiques liés à la diffusion, des investissements portant sur la dématérialisation de l'activité propre des greffes, estimés à 8 M€ par la mission. Par ce biais, les greffiers organisent une péréquation interne permettant le financement par la revente de données de la dématérialisation dans les greffes de moindre activité.

Cette rentabilité pourrait s'accroître avec la perspective d'accords internationaux d'ailleurs utiles permettant la consultation d'informations d'autres pays (l'Italie, dans un premier temps). En l'état actuel, chacun des 234 greffiers de tribunal de commerce aurait ainsi reçu en moyenne 235 000 € nets en 2011 du seul fait du résultat d'Infogreffe<sup>36</sup>.

**Soit le régulateur souhaite encourager un financement des actes de dépôt et de tenue des greffes par la vente des informations des entreprises (péréquation évoquée plus haut) et il doit être en mesure d'apprécier les coûts et revenus associés à chacune de ces activités, soit le tarif des activités réservées est conçu pour assurer leur équilibre, et Infogreffe doit faire l'objet d'une tarification spécifique à prix coûtant (avec une marge raisonnable)**. La situation actuelle, marquée par une asymétrie d'informations, ne permet pas à l'autorité de tutelle de trancher et se traduit par un effet d'aubaine pour les greffiers.

<sup>35</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/tribunaux-de-commerce/tclyon02.asp>

<sup>36</sup> Dans les faits, la répartition entre greffiers est très inégale et dépend des sièges sociaux des entreprises qui relèvent du ressort de chaque tribunal de commerce.

### Annexe III

Le même phénomène pourrait concerner les données portant sur les ventes immobilières authentifiées par les études des notaires. Cependant, le service de consultation de ces informations est à ce jour moins abouti qu'Infogreffe, et ne permet pas d'obtenir les mêmes renseignements de façon uniforme et rapide sur l'ensemble du territoire. Deux bases coexistent (BIEN pour la région parisienne et PERVAL pour la province) et le conseil supérieur du notariat indique que le résultat cumulé de ces deux bases était négatif en 2011.

**Tableau 4 : Produits d'exploitation des notaires via les bases BIEN et PERVAL**

<b>Solde de gestion</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Produits d'exploitation de la base BIEN	1 361 956	1 653 553
Résultat d'exploitation de la base BIEN	- 400 859	-290 855
Produits d'exploitation de la base PERVAL	4 655 112	5 102 446
Résultat d'exploitation de la base PERVAL	-8 517	148 711

*Source : Conseil supérieur du notariat.*

La mission n'a pu analyser la structure des coûts de ces structures pour identifier ceux qui relèvent spécifiquement de la distribution des données et ceux qui contribuent à des investissements liés aux autres activités des notaires (dématérialisation dans le cadre des activités de rédaction des actes, par exemple).

A l'opposé de ces pratiques de captation de l'information par les professionnels en monopole de collecte des données, le régulateur a prévu des dispositions spécifiques en matière de contrôle technique automobile. Les centres de contrôle sont en effet tenus de s'équiper en outils informatiques et de transmettre gratuitement à un opérateur technique central (OTC) l'ensemble des données relatives aux contrôles effectués, pour accéder au marché. Les données collectées sont la propriété de l'État qui en définit les règles d'utilisation. Il convient de remarquer qu'en l'absence d'incitation tarifaire, l'OTC fait preuve de peu d'innovation dans les bilans tirés de ces données (inchangés depuis 1996 dans leur format), et que la disponibilité des informations est insuffisante : fréquence annuelle de publication des données sous une forme synthétique et à une maille encore grossière. La mise à disposition des données brutes, à une fréquence élevée et à une échelle fine limitée par la seule protection des individus, semble à privilégier pour assurer leur exploitation optimale et la création de valeur associée.

#### **4.2.3. Les modalités de rémunération peuvent engendrer des incitations contraires aux objectifs souhaités**

L'objectif principal d'un mandataire judiciaire doit être de recouvrer le montant maximum de fonds pour le compte des créanciers, dans un délai le plus rapide possible (pour limiter les coûts associés à des procédures longues). Économiquement, l'incitation efficace devrait ainsi consister à promouvoir une rotation rapide des dossiers et des fonds. Celle-ci aurait pour conséquence une baisse du stock des fonds en attente de distribution, qui sont obligatoirement déposés à la caisse des dépôts et consignations (CDC).



Or, depuis la fin de l'année 2004, les mandataires judiciaires sont rémunérés pour le traitement des dossiers impécunieux<sup>37</sup> par un fonds alimenté par les intérêts produits par les sommes déposées auprès de CDC. En pratique, les dépôts représentent 5,7Mds€ à la fin de l'année 2012, sortis du circuit économique de façon stable. Un arrêté prévoit que 25 % des intérêts générés, soit environ 43 M€ par an<sup>38</sup>, sont affectés au fonds de financement des dossiers impécunieux (FDDI).

Dès lors, en l'état actuel de la réglementation, la recherche d'une plus grande rapidité d'exécution des mandataires judiciaires se révèle indirectement contraire à la sécurisation de leurs intérêts financiers.

### **4.3. En remplacement d'un tarif fixe, la libéralisation ou le plafonnement des tarifs incitent à la modération des prix, sans constituer une garantie de baisse pour les consommateurs**

En cas de concurrence efficace et notamment de barrières à l'entrée faibles, la théorie économique prévoit que tout assouplissement des tarifs entraîne une convergence des prix vers les niveaux justifiés par les fondamentaux économiques : adaptation du niveau de l'offre et de la demande, révélation des coûts des producteurs. La pression de nouveaux candidats à l'entrée dans les secteurs réglementés<sup>39</sup> constitue *a priori* un indice de rentabilité de ces secteurs, et donc de niveaux de prix élevés.

Cependant, des exemples français et internationaux rappellent que la libéralisation des tarifs dans les secteurs réglementés ne conduit pas systématiquement à une baisse des prix pratiqués.

#### **4.3.1. La définition de plafonds de prix ne permet pas systématiquement une concurrence entre les professionnels**

Parmi les professions étudiées par la mission, seuls les tarifs des médicaments vendus sur prescription par les pharmaciens et celui des taxis correspondent à un plafond fixé par la réglementation. Les autres professions sont soumises à un tarif fixe, qui doit être respecté par tous.

Le pharmacien d'officine est donc libre de vendre moins cher les médicaments en réduisant sa marge. Cependant, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) n'a connaissance d'aucun cas de pharmacien vendant des médicaments remboursables à un prix inférieur au prix public administré.

La théorie économique prévoit que la liberté tarifaire n'est susceptible d'aboutir au prix optimal qu'en cas de concurrence parfaite. Cette concurrence suppose en particulier la liberté d'installation de nouveaux entrants. Or la vente de médicaments constitue le secteur le plus contraint en matière d'offre, où sont combinés nombreux *clausus* durant la formation et restriction du nombre de structures d'exercice (en fonction notamment de la taille du marché). Dans ces conditions, la vente des prix au plafond peut résulter soit d'une fixation par la réglementation d'un prix inférieur ou égal au prix d'équilibre, soit à une situation de concurrence imparfaite. Les revenus moyens élevés des pharmaciens (107 k€ par an pour

---

<sup>37</sup> Dossiers pour lesquels l'application du tarif est impossible du fait des fonds disponibles auprès de l'entreprise en liquidation, qui représentent plus de la moitié des procédures

<sup>38</sup> Sur la base d'un taux de rémunération de 3 %.

<sup>39</sup> Illustrée par exemple par la valeur des licences de taxi ou de débits de boissons (10 000 € à Paris pour une licence de 4<sup>ème</sup> catégorie), ou encore par le nombre de notaires diplômés chaque année (environ 1 000 par an, pour une profession qui compte 4500 offices).

une structure unipersonnelle) conduisent à privilégier la seconde explication dans la majorité des cas, et les pratiques observées s'apparentent dès lors à une collusion tacite.

### 4.3.2. Dans certains cas la libéralisation du secteur et des prix peut s'accompagner d'une hausse importante de la facture des consommateurs

#### 4.3.2.1. En France

Jusqu'en 2000, les tarifs des ventes volontaires étaient fixés par l'administration, à l'image de la situation actuelle des ventes judiciaires. Les frais totaux facturés à l'acheteur et au vendeur s'élevaient à 12 % HT (14,4 % TTC) des montants d'adjudication.

Depuis la libéralisation intervenue en 2000, les frais facturés pour les ventes volontaires ont doublé, pour atteindre environ 27 % TTC en 2011, un niveau proche de celui observé dans d'autres pays européens (Royaume-Uni).

L'augmentation peut traduire soit un accroissement significatif de la qualité des prestations (qui pourrait répondre ou non à une attente des consommateurs), soit un pouvoir de marché des opérateurs en place qui génère une rente injustifiée.

#### 4.3.2.2. A l'étranger

Aux Pays-Bas, le secteur de la pose de prothèses a fait l'objet d'une expérimentation de prix libres en 2012, afin de voir si la libéralisation des tarifs entraînerait une baisse des prix. Dans ce système, les spécialistes dentaires (dentistes et prothésistes compris) étaient libres de fixer leurs tarifs, sous condition de les publier et de proposer aux patients un avis pour les soins dépassant un coût de 150 €. Suite à l'augmentation des tarifs qui en a résulté, le gouvernement a décidé d'arrêter cette expérimentation à partir du 1er janvier 2013 à la demande du Parlement. A partir de cette date, les tarifs des soins dentaires seront de nouveau encadrés par l'autorité néerlandaise des soins médicaux (NZA) qui prépare actuellement la réglementation tarifaire.

## 5. Évolutions possibles

En vue d'assurer des objectifs de sécurité et d'égalité des consommateurs, les tarifs peuvent être plus ou moins régulés par les textes en vigueur, ainsi que l'illustrent les professions réglementées ci-dessous :

- ◆ diagnostiqueur immobilier, contrôle technique automobile, experts-comptables, avocats<sup>40</sup> : les honoraires sont libres ;
- ◆ commissaires aux comptes : les textes donnent au consommateur une information sur la complexité d'une mission, mais le tarif horaire est libre<sup>41</sup> ;
- ◆ chauffeurs de taxi et pharmaciens : les tarifs réglementaires constituent des plafonds, en dessous desquels le tarif est libre en théorie ;

---

<sup>40</sup> Les exceptions à la liberté tarifaire des avocats concernent l'aide juridictionnelle totale et, dans une moindre mesure, le tarif de postulation.

<sup>41</sup> Le tarif définit une fourchette horaire pour la réalisation de la mission. La mission relève toutefois que la clientèle des commissaires aux comptes (CAC) est constituée de professionnels, qui sont amenés à développer une meilleure appréhension de la qualité sur le long terme. En situation concurrentielle, la réputation des CAC constitue un actif prioritaire qui pâtirait d'une surfacturation au regard de la qualité de la prestation.

## Annexe III

- ◆ huissiers : le tarif est fixé par les textes, mais présente des plafonds pour les émoluments proportionnels ;
- ◆ notaire : le tarif est fixé par les textes, avec des émoluments proportionnels sans plafond effectif pour la majorité des consommateurs (le prix ne peut être négocié en théorie qu'au-delà d'un seuil d'honoraires par acte de 80 000 €).

Les pistes d'évolution de la réglementation incluent **la remise en cause du principe de certains tarifs, l'introduction de nouveaux actes tarifés, la redéfinition des modalités de détermination des tarifs, la transparence des coûts et la publicité des biens à la qualité homogène.**

Dans l'ensemble des domaines où un tarif est justifié, la logique économique invite à ne pas définir son niveau en fonction de la structure de coûts des entreprises les moins efficaces, mais en fonction d'un niveau moyen qui incite à l'innovation.

Ces évolutions s'inscrivent dans le **triple objectif de transparence tarifaire, de maîtrise des coûts et de restauration de la confiance légitime du consommateur.**

### 5.1. La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux

L'intérêt général veut qu'un tarif réglementé soit conçu pour rémunérer les coûts assumés par le professionnel augmentés d'une marge raisonnable, fondée sur la qualification ou la prise de risque des professionnels.

#### 5.1.1. La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à reposer sur la compétence de l'Autorité de la concurrence

L'organisation actuelle des pouvoirs publics prévoit que ces tarifs relèvent en général de la compétence conjointe des Ministres en charge du secteur concerné et de l'économie, reflet d'une tutelle économique dispersée. Or, la méthode d'élaboration de ces tarifs ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

**Certains tarifs des professions réglementées ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs.** Dans la majorité des professions examinées la révision du tarif réglementé s'est traduite par une augmentation nominale du prix. Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés par certaines professions (du fait, par exemple, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mise au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).

**Pour offrir aux utilisateurs et à l'économie dans son ensemble le meilleur rapport qualité-prix, les tarifs devraient être orientés vers les coûts réels de production complétés d'une marge raisonnable pour le professionnel.** Quand le tarif réglementé est très supérieur au coût réel, émerge une « *rente* » pour le professionnel, aux dépens des consommateurs, comme la mission l'a constaté pour plusieurs professions. Un tarif inférieur au coût réel (pour un motif assumé par la tutelle ou en raison d'une absence de réévaluation) projette un signal prix biaisé au consommateur susceptible d'affecter son comportement. Par

## Annexe III

ailleurs, les pertes subies par le professionnel sur un acte déficitaire sont compensées par d'autres actes, selon des mécanismes difficiles à identifier et à quantifier.

**Des tarifs orientés vers les coûts réels de production doivent contribuer à stimuler l'innovation des professionnels et la recherche d'économies d'échelle.** Quand les tarifs réglementés sont conçus pour se rapprocher le plus possible des meilleurs coûts réels de production, les professionnels sont économiquement incités, pour la même qualité de service, à accroître leurs efforts d'innovation et de maîtrise des coûts.

Les textes actuels ne prévoient pas de saisine obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les tarifs réglementés. Pourtant, les dispositions générales du code du commerce prévoient que l'Autorité de la concurrence peut être automatiquement consultée sur les projets de textes législatifs ou réglementaires ayant pour objet la réglementation des prix<sup>42</sup>.

Dès lors qu'un tarif est réglementé par les pouvoirs publics et qu'il se substitue à une situation de confrontation de l'offre et de la demande, l'Autorité de la concurrence ou toute autorité sectorielle existante<sup>43</sup> peut apprécier le caractère objectif et proportionné dudit tarif.

Dans la forme actuelle (cf. 3.1.1 pour une illustration), l'autorité de la concurrence remet aux pouvoirs publics un avis motivé, dans lequel elle formule ses observations sur le texte envisagé et propose le cas échéant des solutions plus respectueuses de la concurrence.

### Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre, par la loi, l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires**. L'Autorité devrait disposer de la capacité de corriger les règles tarifaires quand elles ne sont manifestement pas orientées vers les coûts. Un dispositif juridique efficace, qui n'exigerait pas de moyens supplémentaires disproportionnés, consisterait à donner à l'Autorité de la concurrence ;

- ◆ un pouvoir suspensif d'évocation dans une période de deux mois après toute décision administrative de nature tarifaire ;
- ◆ la capacité de fixer un tarif mieux orienté vers les coûts.

Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

L'Autorité de la concurrence a déjà été saisie pour avis dans ce type de situations (cf. encadré 3).

---

<sup>42</sup> « Dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence » (Art. L.410-2 du code de commerce).

<sup>43</sup> À l'image des instances spécifiques créées dans le domaine de l'électricité et du gaz (commission de régulation de l'énergie) ou des télécommunications (autorité de régulation des communications électroniques et des postes).

## Annexe III

### Encadré 3 : Exemple d'intervention de l'Autorité de la concurrence sur un élément du tarif des huissiers<sup>44</sup>

Le 18 janvier 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret « *relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelles par un huissier de justice* », sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce.

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence s'est notamment prononcée sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé de ce nouvel acte, en examinant la nature de la mission d'assistance de l'huissier de justice, les motifs précis de recours aux huissiers, l'estimation du temps passé par dossier, le choix d'un taux horaire.

L'Autorité a notamment travaillé sur les éléments apportés par la chancellerie et la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ). Elle a souligné que les estimations de temps passé par dossier de la CNHJ étaient surévaluées et recommandé une minoration du tarif réglementé par rapport au projet sur lequel elle était saisie.

Appliquée aux révisions tarifaires des professions juridiques réglementées (notaires, huissiers, administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et greffiers de tribunaux de commerce), une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise, d'une pratique et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

Une telle gouvernance pourrait aussi améliorer les méthodes appliquées pour les tarifs remboursables ou opposables de plusieurs professions de santé (médecins généralistes et spécialistes, infirmiers, kinésithérapeutes, pédicures-podologues). Dans ces professions, le coût de revient de chaque acte ou de chaque prescription est réputé examiné avec un objectif de maîtrise des dépenses de santé et discuté au sein de la gouvernance de l'assurance maladie.

#### 5.1.2. Une révision au moins quinquennale des tarifs réglementés et de la nature des actes soumis à tarifs réglementés contribuerait à une meilleure maîtrise des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène (cf. encadré 2).

---

<sup>44</sup> Avis n° 10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice

**Encadré 4 : Dernières révisions tarifaires des professions du droit**

**Notaires** : le barème défini en 1978 a été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne) ;

**Huissiers de justice** : le barème défini en 1996 a été modifié à 17 reprises mais avec une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne) ;

**Administrateurs et mandataires judiciaires** : les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006 (soit une fois tous les neuf ans en moyenne) ;

**Commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)** : le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en ventilant différemment les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total).

*Source : Mission IGF.*

Conclusion

Une révision périodique des tarifs réglementés permettrait d'ajuster les tarifs en fonction de l'évolution des coûts réels, et de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix des sous-jacents (exemple des prix de l'immobilier qui servent de base au calcul des émoluments proportionnels des notaires, et dont l'évolution n'est pas corrélée à l'évolution des coûts des études).

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

**5.2. Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés**

**5.2.1. Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières**

Le service de négociation immobilière par les notaires représente entre 1 % et 15 % du chiffre d'affaires des offices<sup>45</sup>.

Il fait l'objet d'un tarif réglementé dont le taux national s'établit à 5 % jusqu'à 45 735 € euros et 2,5 % au-delà.

Conclusion

Cette activité d'intermédiation, exercée hors monopole et en concurrence notamment avec les agents immobiliers, devrait être facturée selon des honoraires libres, c'est-à-dire dépendants de la performance économique de chaque étude.

L'existence de risques de pratique de prix prédateurs du fait de l'existence d'un monopole sur la rédaction des actes n'a pas été retenu par la mission, d'une part eu égard à la qualité des intéressés, d'autre part compte tenu de la capacité de l'autorité de la concurrence à réguler les pratiques anticoncurrentielles de cette nature si elles étaient constatées.

---

<sup>45</sup> Source : note d'information n°2009-81 de la DGCCRF, établissant le compte-rendu de l'enquête TN 226 AP conduite relative au contrôle de l'activité des notaires en matière d'entremise immobilière, 9 juin 2009

### 5.2.2. Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance et devant la cour d'appel

Les honoraires des avocats sont déterminés librement avec le client, à l'exception de ceux applicables aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale (qui justifie l'existence d'un tarif du fait de sa prise en charge par l'État) et du tarif de postulation.

Le tarif de postulation est réglementé. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 3.3.4 de la présente annexe, ce tarif « transitoire » n'a pas été actualisé depuis 1975, et son niveau a été divisé par plus de trois pour un litige de 10 000 €. Indépendamment de la réflexion sur la pertinence d'une compétence territoriale pour la postulation (traitée dans l'annexe portant sur les monopoles), la mission relève deux anomalies liées à ce tarif :

- ♦ le principe d'un tarif réglementé (combinant droit fixe et droit proportionnel) pose question au sein d'une profession caractérisée par des honoraires librement définis avec le client ;
- ♦ l'indexation du droit proportionnel sur le montant des demandes (potentiellement très élevées) et non sur le montant du litige tel que défini par le juge (qui représente l'intérêt final du dossier) constitue une anomalie économique semblable au droit proportionnel qui existait pour la contestation de créances des mandataires judiciaires.

La mission note que pour des affaires traitées dans le périmètre du TGI dont dépend l'avocat du client, un unique professionnel assume l'ensemble des fonctions pour le compte du client. Si la compétence de postulation était nationale, il pourrait en être de même lorsque les déplacements. Le coût de l'intervention d'un second professionnel serait alors évité au client si la distance entre localisation du cabinet d'avocat et tribunal le permettait. Pour des distances plus importantes, la pertinence de retenir un représentant local serait retenue ou non par l'avocat en fonction des intérêts du client.

#### Conclusion

La mission n'a pu déterminer de justification à ce tarif, pour une prestation de la profession d'avocat qui bénéficie par ailleurs d'une totale liberté tarifaire.

Indépendamment de la décision de conserver une compétence territoriale de postulation limitée, une première option de réforme pourrait consister à supprimer le tarif de postulation, en relevant que la profession d'avocat est marquée par une concurrence efficace et que le tarif est par ailleurs largement inconnu du consommateur.

La profession et la tutelle ont relevé que le tarif de postulation, même non réévalué, permettait un transfert financier des demandeurs (avocats parisiens) vers les représentants locaux. Cet argument ne tient pas compte de l'intérêt du client, qui doit être l'objectif recherché. Les phénomènes de péréquation intra-professionnels ne devraient pas être traités par le tarif.

A minima, le droit proportionnel ne devrait pas être indexé sur le montant des demandes mais sur le montant du litige défini par le juge.

### 5.3. La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction

Les tarifs réglementés des greffes des tribunaux de commerce, des mandataires judiciaires, des notaires, des administrateurs judiciaires et des huissiers se traduisent par des niveaux de rémunération nettement supérieurs à celui des médecins spécialistes, dont la formation est quasiment deux fois plus longue et dont les responsabilités semblent supérieures.

### Annexe III

Ainsi, les niveaux médians de rémunération de ces professionnels sont deux à quatre fois supérieurs à ceux des médecins spécialistes (à l'exception des huissiers), et les rentabilités moyennes observées dans ces secteurs sont comprises entre 31 % et 41 %.

**Tableau 5 : Revenus nets médians mensuels pour l'année 2010 des professionnels titulaires exerçant seul et ayant déclaré leurs bénéficiaires à l'impôt sur revenu**

	Revenu net mensuel médian des salariés français	Revenu net mensuel médian des professionnels titulaires ou dirigeants	Écart par rapport au revenu net médian des médecins spécialistes	Multiple du SMIC net mensuel	Les 25 % des mieux rémunérés déclarent une rémunération nette mensuelle supérieure à...
Greffier	1 676 €	29 177 €	21 991 €	27,6	38 377 €
Mandataire Judiciaire		25 723 €	18 538 €	24,4	34 037 €
Administrateur judiciaire		25 720 €	18 534 €	24,4	33 700 €
Notaire		13 284 €	6 099 €	12,6	19 772 €
Médecin spécialiste		7 186 €	- €	6,8	11 858 €
Huissier		6 272 €	-914 €	5,9	10 125 €
Avocat		3 271 €	-3 915 €	3,1	5 407 €

Source : Mission IGF

**Tableau 6 : Rentabilité de l'ensemble des entreprises et revenus nets moyens mensuels pour l'année 2010 des professionnels titulaires exerçant seul et ayant déclaré leurs bénéficiaires à l'impôt sur revenu**

Profession	Revenu mensuel médian des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu	Rentabilité médiane des structures	Revenu mensuel moyen des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu	Rentabilité moyenne des structures	Représentativité des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu
Administrateur judiciaire	25 720 €	33,1 %	29 015 €	30,8 %	74 %
Mandataire Judiciaire	25 723 €	33,5 %	28 391 €	32,1 %	75 %
Greffier	29 177 €	43,1 %	27 236 €	40,8 %	23 %
Notaire	13 284 €	34,9 %	15 901 €	35,2 %	38 %
Médecin spécialiste	7 186 €	51,4 %	9 162 €	49,8 %	94 %
Huissier	6 272 €	41,5 %	8 290 €	41,0 %	39 %
Avocat	3 271 €	51,3 %	4 650 €	48,3 %	87 %

Source : Mission IGF

#### 5.3.1. Les émoluments des notaires proportionnels à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)

Certains actes donnent lieu à un tarif proportionnel à la valeur mentionnée dans l'acte, sans lien direct avec la complexité du dossier ou avec le temps effectivement passé. Cette construction tarifaire serait motivée par l'objectif de faire compenser par les recettes sur grosses transactions deux sources de manque à gagner : les petites transactions dont le coût n'est pas couvert par le tarif et le conseil du notaire de proximité qui est supposé gratuit.



### Annexe III

La mission ne considère pas qu'il y ait lieu de remettre en cause le principe de compensation lui-même, dans la mesure où il serait assumé, quantifié et contrôlé par le régulateur.

Toutefois, la proportionnalité des émoluments proportionnels à des valeurs dont l'évolution n'est pas corrélée avec les charges (à travers une indexation sur l'inflation, par exemple) signifie que le principe d'adéquation du tarif avec les coûts n'est pas assuré dans le temps.

Dans le cas des actes notariés indexés sur l'immobilier, cette situation s'est traduite par une nette augmentation du coût d'intervention du notaire supporté par les parties à la transaction, comme le montrent par exemple le tableau et le graphique ci-dessous.

**Tableau 7 : Évolution entre 2000 et 2012 du prix de l'immobilier et des émoluments proportionnels dus au notaire pour l'acte de vente, dans différentes villes de France**

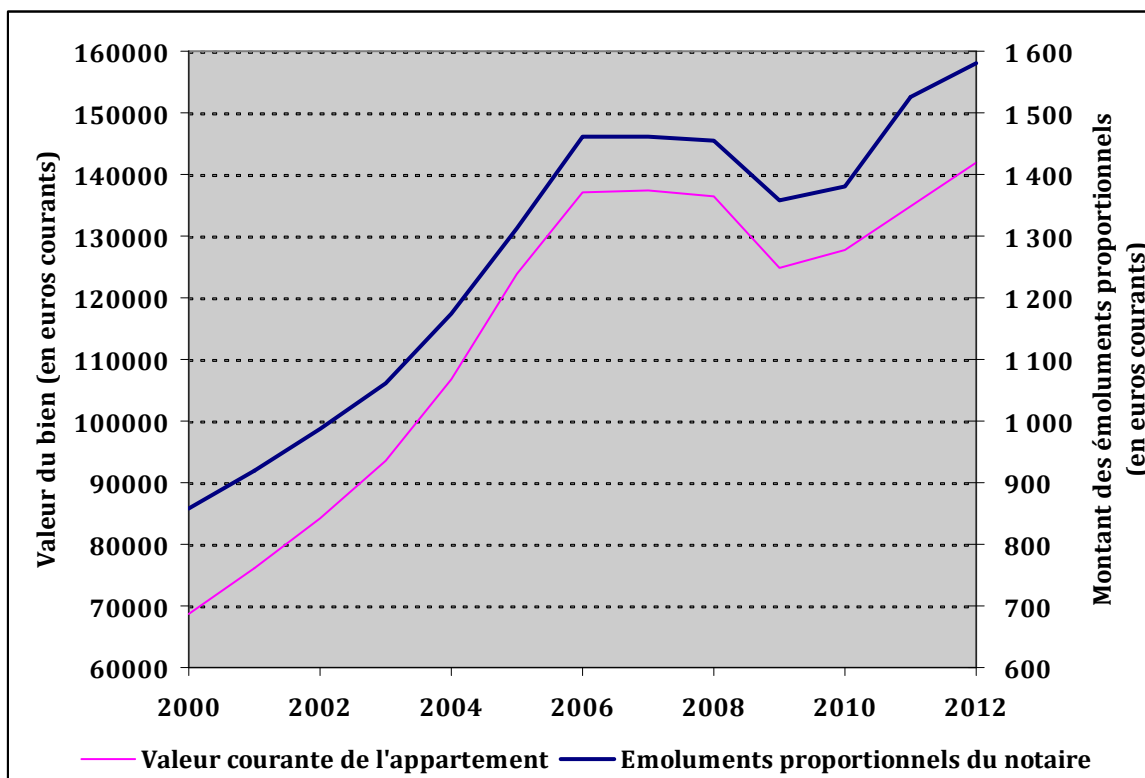
Ville	Type de bien	Prix du bien (en euros courants)			Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		
		2000	2012	Évolution 2000-2012	2000	2012	Évolution 2000-2012
-	-						
Rennes	Appartement	68 836	141 855	106 %	859	1 582	73 %
	Maison	133 333	260 000	95 %	1 391	2 556	77 %
Lille	Appartement	65 671	182 942	179 %	833	1 921	116 %
	Maison	97 674	210 000	115 %	1 097	2 144	87 %
Bourges	Appartement	46 975	85 545	82 %	678	1 117	54 %
	Maison	87 209	150 000	72 %	1 010	1 649	55 %
Clermont-Ferrand	Appartement	52 207	98 128	88 %	722	1 221	59 %
	Maison	90 686	185 000	104 %	1 039	1 938	77 %
Paris	Appartement	172 603	504 000	192 %	1 715	4 569	159 %

*Source : conseil supérieur du notariat pour l'évolution du prix des biens (à partir des prix au m<sup>2</sup> médians constatés dans les actes de vente), calculs de la mission pour les émoluments proportionnels. Les exemples ont été conçus en retenant une taille de 60m<sup>2</sup> pour un appartement et de 100m<sup>2</sup> pour une maison.*

*Note de lecture : En 2000, un appartement de 60m<sup>2</sup> à Rennes était vendu à 68 836 €. L'acte de vente réalisé par le notaire était associé à des émoluments proportionnels de 859 €. En 2012, le même appartement est vendu à 141 855 € et donne lieu pour l'acte de vente à 1 582 € de rémunération du notaire. Aux émoluments proportionnels s'ajoutent dans les deux cas des frais forfaitaires, des débours et des taxes (cf. encadré n°3).*

### Annexe III

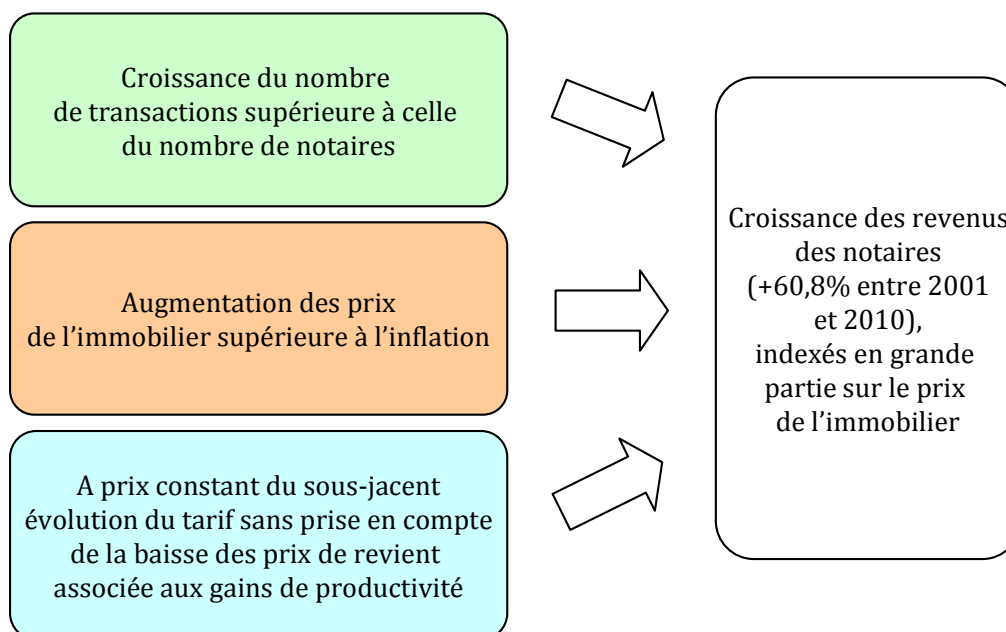
**Graphique 6 : Évolution depuis 2000 du prix d'un appartement de 60 m2 à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)**



Source : INSEE-Notaires, mission IGF.

La mission relève trois facteurs combinés d'augmentation des revenus des notaires : l'absence de prise en compte de l'inflation globale des prix immobiliers (sous-jacents importants des actes tarifés de façon proportionnelle), l'augmentation du nombre des transactions supérieure à l'accroissement de l'offre, et les gains de productivité réalisés par les études.

**Graphique 7 : Facteurs d'augmentation des revenus des notaires**



Source : Mission IGF

### Annexe III

Ainsi, les émoluments forfaitaires (ex. contrat de mariage sans apport) et les émoluments proportionnels (ex. acte de mutation de propriété immobilière) ont été systématiquement revalorisés pour suivre l'inflation depuis les années 1980, alors que : i) l'informatisation générait dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des assiettes servant de base au calcul des tarifs proportionnels (immobilier principalement) augmentaient parallèlement de plus de 100 % en euros constants, ce qui a, au surplus, réduit la dégressivité du tarif<sup>46</sup>.

#### Encadré 5 : Coûts et honoraires des notaires liés à une transaction immobilière française et comparaison avec d'autres pays européens

<b>Décomposition du prix et du coût de revient d'un acte de vente immobilière en France</b>			
<i>Le conseil supérieur du notariat (CSN) a remis à la mission les éléments suivants, qui résultent d'une enquête auprès des offices des membres de la commission économique du CSN.</i>			
<i>Les émoluments du notaire s'élèvent pour la vente d'un appartement ancien de 200 000 € à <b>2 484 € hors taxes</b> (soit 1,24 % du prix de vente), répartis en :</i>			
◆ émoluments proportionnels : 2133 € HT			
◆ émoluments fixe (forfait de formalités, 90 unités de valeur) : 351 € HT			
<i>Les droits dus au Trésor Public s'élèvent à 10180 €, les débours à 528 € HT (intervenants extérieurs et pièces administratives), la contribution de sécurité immobilière à 200 € et la TVA à 590 €, soit au total 13 982 € de frais de transaction (6,99 % du prix de vente), dont la part revenant au notaire ne représente qu'une fraction (18 %)</i>			
<i>Le <b>coût de revient du même acte s'élève à 1 545 €</b> pour un peu moins de 15 heures de travail. Le coût horaire estimé pour chaque intervenant intègre les frais de structure. Il résulte d'une estimation établie par le CSN pour un office de taille moyenne comptant deux associés et 11 salariés.</i>			
<i>La moitié du prix de revient (750 €) est imputable d'après les données du CSN à la rémunération du notaire au prorata du temps consacré à l'acte.</i>			
<i>Le bénéfice réalisé par l'office sur l'acte est de 939 € (2 484 € - 1 545 €), soit une marge pour l'étude de 38 %, indépendamment du montant qui revient in fine au notaire sur les 750 € de coûts qui lui sont affectés d'après les chiffres du CSN.</i>			
Intervenants	Durée	Coût horaire	Charges
Comptable	1,08	62	67
Notaire assistant	3,58	83	297
Clerc	6,17	62	383
Formaliste	0,83	58	48
Notaire	3,00	250	750
<i>Total des charges</i>	<i>14,66</i>	<i>515</i>	<i>1545</i>
<i>Source : CSN</i>			
<i>En retenant les coûts imputables uniquement aux salariés du notaire (795 €), et en conservant les durées de travail communiquées par la profession pour la vente du bien de 200 000 €, la mission a calculé que <b>l'équilibre financier est établi pour un acte de transaction immobilière d'une valeur d'environ 50 000 €, alors que le montant moyen d'une transaction immobilière est de 235 500 € en 2011.</b></i>			

*Source : Mission IGF, d'après des données du conseil supérieur du notariat.*

<sup>46</sup> Autour de la valeur moyenne de transaction, la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981. En 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € en euros constants en 2011, et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 %. En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 %.

### Annexe III

Ces éléments se traduisent par une appréciation des revenus des études, et de leur valeur, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 8 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	203 416	2 321	-	-
2002	212 322	3 010	-	-
2003	230 621	3 482	-	-
2004	263 533	3 592	-	-
2005	292 506	3 714	574 806	816
2006	312 982	3 404	637 694	902
2007	317 518	2 767	683 052	989
2008	275 789	2 041	653 742	851
2009	225 661	1 289	621 620	878
2010	327 036	402	645 079	1 036
2011	-	-	652 831	875
Évolution 2005-2010	11,8 %	-	12,2 %	-
Évolution 2001-2010	60,8 %	-	-	-

*Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.*

*Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.*

La profession de notaire est caractérisée par des niveaux de marge très homogènes : de 30 % à 40 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 35,2 % et une médiane de 34,9 %.

La rémunération annuelle moyenne nette d'un notaire titulaire exerçant sous forme individuelle s'établissait en 2010 à 190 812 € d'après les revenus déclarés fiscalement par la profession.

#### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 25 %, autour d'une moyenne à 19 % environ. La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établirait autour de 7 000 € nets par mois.

#### **5.3.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires**

Ils sont applicables aux missions d'assistance, de surveillance, d'administration et en cas de plan de cession selon le chiffre d'affaires réalisés durant la période d'intervention.

Les taux des tranches de droits perçus par les administrateurs judiciaires pour la mission d'administration ont, à la suite des réévaluations intervenues en 2004 et en 2006, augmenté de 50 % à 500 % selon le chiffre d'affaires réalisé.

## Annexe III

**Tableau 9 : Évolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)**

Chiffre d'affaires réalisé sur la période	Avant le 10 juin 2004	Du 10 juin 2004 au 23 décembre 2006	Depuis le 23 décembre 2006	Évolution 2004-2007
de 0 à 150 000 €	2,00 %	2,00 %	3,00 %	50 %
de 150 001 à 450 000 €	1,00 %	1,00 %	1,50 %	50 %
de 450 001 à 750 000 €	0,50 %	0,65 %	1,50 %	200 %
de 750 001 à 1 500 000 €	0,50 %	0,65 %	0,90 %	80 %
de 1 500 001 à 3 000 000 €	0,20 %	0,50 %	0,90 %	350 %
de 3 000 000 à 4 500 000 €	0,20 %	0,50 %	0,60 %	200 %
de 4 500 001 à 7 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,60 %	500 %
de 7 000 001 à 20 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,30 %	200 %

*Source : Mission IGF.*

Ces émoluments ne rendent pas compte du coût réel des diligences mises en œuvre : le niveau de résultat dégagé par les études de mandataires judiciaires montre que le niveau du tarif est éloigné de la logique coût + marge pour le niveau de qualification et de risque des intéressés.

Les professions de mandataire et d'administrateur judiciaires sont caractérisées par des niveaux de marge élevés qui s'établissent en moyenne à 32,1 % pour les mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

La rémunération moyenne nette d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire titulaire d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 348 178 € en 2010 pour un administrateur judiciaire et 340 695 € pour un mandataire judiciaire (soit respectivement 14,14 et 13,83 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France). Ces valeurs constituent plutôt des minorants des revenus des associés de sociétés.

### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges moyennes d'environ 15 %. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 120 000 € par an, soit 10 000 € nets par mois.

Pour les administrateurs judiciaires comme pour les mandataires judiciaires, une normalisation des tarifs réglementés ne signifierait pas nécessairement une baisse des revenus, ces professions apportant de plus en plus leurs concours aux procédures non juridictionnelles (ex. conciliations), où le tarif est libre et la prestation intellectuelle, indexée sur l'expertise spécifique et reconnue du professionnel, généralement très rémunératrice.

### **5.3.3. Les tarifs forfaitaires des huissiers**

Le tarif des huissiers, défini en 1996, a été revalorisé une seule fois, en 2007.

Avant cette hausse réglementaire, les revenus des huissiers croissaient plus rapidement que l'inflation (+10,5 % entre 2001 et 2006 en euros courants, contre une inflation de 9,2 % sur la même période). La revalorisation du taux de base des huissiers en 2007 a permis une forte croissance des revenus (+30,2 % entre 2006 et 2010 contre une inflation de 6,4 %) et du prix des études.

Au total, ces tarifs ont augmenté de 9 % au-delà de l'inflation entre 1996 et 2012, sans que la mission identifie de justification économique à une telle progression.

### Annexe III

Les statistiques nationales et une enquête menée par la DGCCRF<sup>47</sup> indiquent qu'une étude d'huissiers de justice organisée efficacement peut générer une rentabilité de 60 % sur un chiffre d'affaires important.

**Tableau 10 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ), rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	112 794	919	-	-
2002	112 768	1 200	-	-
2003	115 515	1 402	-	-
2004	121 809	1 385	-	-
2005	122 401	1 472	340 040	326
2006	124 670	1 323	360 328	332
2007	139 496	1 105	350 548	302
2008	158 392	814	354 058	300
2009	159 978	472	363 833	217
2010	162 373	109	439 707	384
2011	-	-	386 556	303
Évolution 2005-2010	32,7 %	-	29,3 %	-
Évolution 2001-2010	44,0 %	-	-	-

*Source : ibid*

La profession d'huissier est caractérisée par des niveaux de marge très élevés : de 32 % à 47 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 41 %.

La **rémunération moyenne nette d'un huissier titulaire d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 162 373 €** d'après les données de cession du ministère de la justice.

#### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 44 %, autour d'une moyenne à 24 % environ.

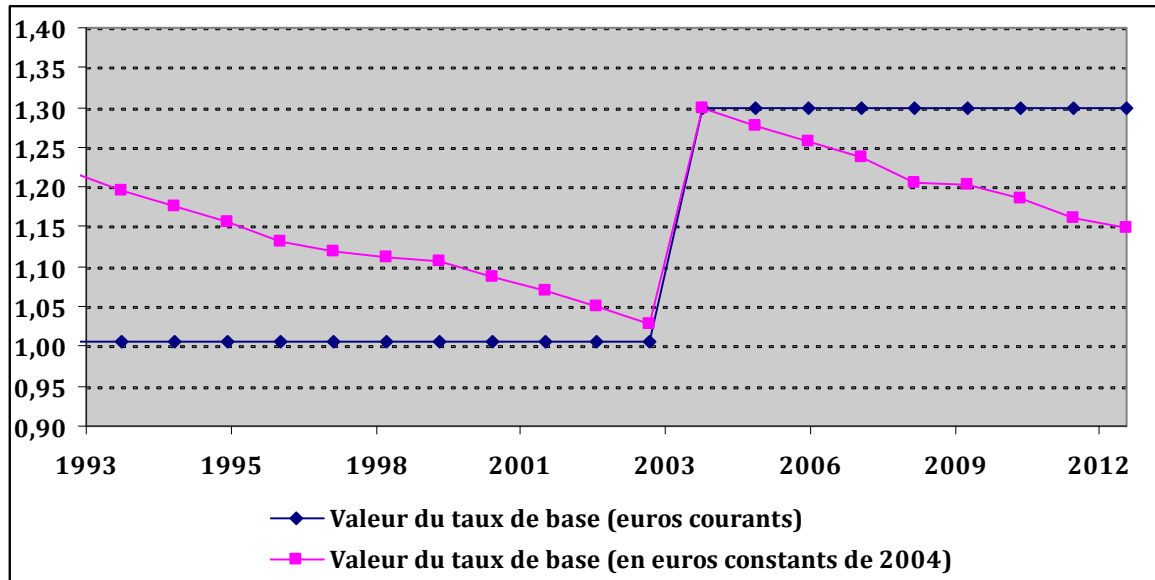
La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établit autour de 8 300 € nets par mois. Une baisse des tarifs de 20 % ramènerait cette rémunération à 4 300 € nets par mois.

#### **5.3.4. Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres**

Malgré les gains de productivité réalisés grâce à l'informatique, le taux de base, qui constitue l'unité de valeur des actes des greffiers des tribunaux de commerce, a cru de 7,5 % en euros constants entre 2000 et 2012. Cette évolution est notamment le fruit d'une revalorisation des tarifs intervenue en 2004 (+29 %).

<sup>47</sup> Enquête réalisée au dernier trimestre 2012 sur un échantillon de douze études illustrant des localisations et des structurations variées. Le rapport met en évidence les variations importantes de rentabilité en fonction de l'organisation et du lieu d'implantation de l'office.

Graphique 8 : Évolution des valeurs courante et constante (après correction de l'inflation) du taux de base des greffiers des tribunaux de commerce



Source : Journal Officiel.

La profession de greffier de tribunal de commerce est caractérisée par des niveaux de marge de 30 % à 47 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 40,8 % et une médiane de 43,1 %.

La rémunération moyenne **nette d'un greffier de tribunal de commerce d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 326 630 € selon les calculs de la mission** (une valeur inférieure à celle des associés de sociétés d'après l'étude menée sur des dossiers individuels).

#### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 30 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 7 % et 31 %, autour d'une moyenne à 23 % environ.

La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établissant à 27 300 € par mois, une baisse des tarifs de 30 % ramènerait cette rémunération à 7 300 € par mois.

### **5.4. Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs**

#### **5.4.1. La profession de chirurgien dentiste fonctionnerait de façon plus efficace si la réglementation fixait le tarif du conseil et pose de prothèse dentaire**

Les travaux de la mission ont mis en évidence deux faits de nature à appeler une modification de la réglementation sur les tarifs des actes des chirurgiens-dentistes.

Premièrement, il existe une péréquation peu transparente entre soins conservateurs et chirurgicaux et soins prothétiques : l'absence de réévaluation des tarifs des soins conservateurs et chirurgicaux, associée à la hausse du coût des équipements techniques, a eu pour conséquence que ces soins sont devenus peu rentables voire déficitaires pour les chirurgiens-dentistes, ce qui les a amenés à rechercher une compensation par une augmentation des honoraires perçus sur les soins prothétiques.

## Annexe III

Deuxièmement, la structure des coûts des soins prothétiques souffre elle-même d'un manque de transparence.

En effet, les honoraires rémunérant les soins prothétiques couvrent en réalité trois sources de coût :

- ◆ un premier acte de conseil du chirurgien-dentiste relatif au choix de la prothèse dentaire la plus adaptée ;
- ◆ l'achat de la prothèse dentaire au prothésiste dentaire qui la fabrique sur prescription du chirurgien-dentiste ;
- ◆ l'ajustement et la pose de la prothèse dans la bouche du patient.

Aux termes de la réglementation actuelle, les chirurgiens-dentistes ont le monopole de la vente au public de prothèses dentaires, ce qui signifie qu'ils jouent nécessairement un rôle d'intermédiaire, achetant la prothèse au prothésiste et la revendant au patient ;

Le conseil, l'ajustement et la pose font appel à l'expertise spécifique des chirurgiens-dentistes et méritent une juste rémunération.

En revanche, dans la mesure où les chirurgiens-dentistes sont des professionnels de santé et non des commerçants, il paraît inopportun de maintenir le rôle d'intermédiaire qu'ils jouent actuellement dans la vente aux patients des prothèses dentaires produites par les prothésistes.

### Conclusion

Une première option de réforme envisageable consisterait à introduire plus de transparence et à séparer actes du chirurgien-dentiste et acquisition de la prothèse dentaire. Pour ce faire, il serait possible de réglementer le tarif de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, et le tarif de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste. Les soins prothétiques se dérouleraient alors de la façon suivante : le chirurgien-dentiste choisirait la prothèse dentaire qui convient le mieux aux besoins de son patient, puis le patient réglerait **directement** au prothésiste l'achat de la prothèse, que le chirurgien-dentiste adapterait et poserait ensuite. Il y aurait lieu de proscrire tout commissionnement commercial.

Une autre option de réforme consisterait à obliger la communication au patient du prix d'achat de la prothèse non ajustée, sous peine de non prise en charge par l'assurance-maladie et les mutuelles des prothèses et soins prothétiques.

### **5.4.2. Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs**

Les interventions d'urgence des plombiers et serruriers interviennent, par nature, dans un contexte de contrainte forte pour le client et d'asymétrie d'information élevée sur la qualité de la prestation requise et obtenue.

Les enquêtes de la DGCCRF ont mis en évidence d'importants abus commis par des minorités de professionnels indécents mais qui portent atteinte à l'image des professions.

Dans d'autres cas, les échanges de la mission avec certains professionnels de la serrurerie par exemple ont fait ressortir que le modèle économique des interventions d'urgence pouvait mettre le professionnel dans une position inconfortable où les clients seraient facilement enclins à présumer, peut-être à tort, un risque de surfacturation.

### Conclusion

Dans le cadre des interventions en urgence, la mission suggère d'identifier les principales activités réalisées dans ce cadre par les plombiers et les serruriers, et dans une plus large mesure l'ensemble des artisans du bâtiment pouvant intervenir dans ce cadre.



### Annexe III

Cela permettrait d'identifier le prix pratiqué par les professionnels pour un nombre restreint d'interventions homogènes. Le prix de ce « panier » d'intervention en urgence type pourrait ainsi faire l'objet d'une publication obligatoire sur les différents supports commerciaux mis à la disposition du public (prospectus, sites internet, ...).

De plus, la mission recommande que le prix moyen et médian de l'ensemble des interventions du mois passé et du panier type d'intervention en urgence soit obligatoirement inscrit sur les sites internet des professionnels s'ils en disposent.

Dans tous les cas, un site internet ayant une adresse du type [www.prix-artisans.gouv.fr](http://www.prix-artisans.gouv.fr) devrait être créé pour regrouper l'ensemble de ces informations. Les artisans du bâtiment devraient obligatoirement y inscrire ces éléments.

#### 5.4.3. Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents

Les vétérinaires ont un monopole sur la prescription des médicaments vétérinaires et partagent avec les pharmaciens d'officine et les groupements agréés d'éleveurs le monopole de la délivrance de ces médicaments, dont les prix de vente au public sont libres. Toutefois, dans le cas des animaux de compagnie, les vétérinaires distribuent la quasi-totalité des médicaments vétérinaires, et disposent donc d'un monopole de fait sur la distribution au détail de ces produits, dont les prix ne sont pas réglementés et dont la vente est souvent liée à une prestation intellectuelle (une consultation par exemple).

Des relevés de prix menés dans 24 cabinets vétérinaires par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sur un échantillon de médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie ont mis en évidence une marge élevée et constante, proche de 40 % (tableau 11). Dans la mesure où les vétérinaires sont des professionnels de santé spécialistes de la santé animale, et non des commerçants, l'existence de marges très élevées pose la question de la compatibilité de ces prix avec la déontologie de la profession. Les échanges de la mission avec le ministère de l'agriculture ont fait ressortir qu'il serait possible que cette marge élevée aille de pair avec des pratiques tarifaires peu transparentes, par exemple des actes vétérinaires sous-tarifés et compensés par des prix excessifs sur les médicaments vétérinaires.

**Tableau 11 : Prix d'achat, prix de vente et marge moyenne du vétérinaire pour des médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie**

Nom commercial du médicament	Type de médicament	Conditionnement	Prix d'achat HT moyen, avant remises commerciales	Prix de vente TTC moyen	Marge moyenne du vétérinaire sur le prix TTC
Frontline	Antiparasitaire externe pour usage cutané	Pour six pipettes	18,15 €	41,40 €	39,8 %
Milbemax	Antiparasitaire endectocide	Boîte de 50 comprimés	151,02 €	336,97 €	38,8 %
Pirodog	Vaccin piroplamose	Une dose	26,93 €	61,58 €	39,9 %
Caninsulin	insuline	Flacon de 10mL	12,03 €	27,23 €	39,4 %
Fortekor	Antihypertenseur	Dix plaquettes de quatorze comprimés	71,56 €	158,04 €	38,3 %

### Annexe III

Nom commercial du médicament	Type de médicament	Conditionnement	Prix d'achat HT moyen, avant remises commerciales	Prix de vente TTC moyen	Marge moyenne du vétérinaire sur le prix TTC
Candilat	vasodilatateur périphérique	Boîte de 72 comprimés	16,46 €	36,31 €	38,3 %
Eurican	Vaccin	Une dose	4,38 €	9,66 €	38,3 %
Vetmedin	stimulateur cardiaque	Boîte de 100 comprimés	16,24 €	35,98 €	38,5 %
Metacam	Anti-inflammatoire non stéroïdien	Dose orale de 15ml pour chat	8,81 €	19,37 €	38,1 %

*Source : Mission IGF d'après relevés de prix DGCCRF réalisés en décembre 2012. Les marges arrière n'étant pas prises en compte dans ce tableau, les taux de marge présentés dans la dernière colonne sont des minorants.*

#### Conclusion

Une option de réforme envisageable consisterait à introduire plus de transparence dans les tarifs des vétérinaires et à séparer clairement actes du vétérinaire et vente de médicaments vétérinaires, par exemple en invitant les professionnels à publier en ligne leurs prix de vente des médicaments vétérinaires destinés aux animaux domestiques.

#### **5.4.4. La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts**

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ les tarifs des greffes des tribunaux de commerce financent pour partie les activités de secrétariat des tribunaux, assumées « gratuitement » pour le compte du ministère chargé de la justice ;
- ◆ les tarifs de recouvrement forcé des huissiers pour le compte des personnes privées, financent pour partie les activités de suivi des audiences, de signification des décisions de justice et de recouvrement des créances publiques, dont le tarif est inférieur à ses coûts réels, d'après la profession et les administrations concernées ;
- ◆ les tarifs des commissaires priseurs judiciaires financent pour partie les activités de liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant, opérations parfois lourdes et complexes.

Cette pratique appelle les remarques suivantes :

- ◆ d'une part, l'administration ne procède pas aux diligences suffisantes pour connaître le niveau des coûts associés aux services concernés ;
- ◆ d'autre part, elle ne bénéficie par de l'avantage qu'apporterait une mise en concurrence régulière de prestataires de services, notamment sur le prix et les améliorations de la qualité du service rendu ;
- ◆ de plus, la délivrance de service « gratuits » non explicités au bénéfice de l'administration affaiblit cette dernière dans les discussions entourant la révision des tarifs ;
- ◆ afin d'assurer l'équilibre financier des professionnels, ces activités déficitaires sont associées à une sur-rémunération d'actes vis-à-vis d'autres consommateurs, privés pour la plupart ;
- ◆ enfin, dans un contexte de contrainte sur le financement budgétaire du service public ceci peut contribuer, au moins en fait, à contourner les principes d'universalité budgétaire et de non affectation de l'impôt.

Conclusion

**Les phénomènes de péréquation entre consommateurs devraient être proscrits, s'ils ne sont pas clairement énoncés, quantifiés et assumés.** En effet, ils se traduisent par une opacité des coûts réels assumés par les professionnels et rendent la définition des tarifs complexe pour le régulateur.

Une option de réforme pourrait consister à faire financer ces activités à leur juste prix par le budget de l'État, et à exiger un niveau de qualité des prestations à travers un référentiel remis à jour régulièrement. Une seconde voie de réforme supposerait également la révélation des coûts de ces prestations, mais leur financement pourrait être assuré par une contribution apparente prélevée sur l'ensemble des actes de la profession (à l'image des contributions en vigueur dans le secteur de la distribution d'électricité).

En tout état de cause, il conviendrait de privilégier dans la définition des tarifs une approche analytique et non forfaitaire, liée au coût réel efficient supporté par le professionnel.

**5.4.5. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »**

Pouvoirs publics et professionnels ont fait le constat, que la mission ne remet pas en cause, que dans certains territoires, le nombre de clients des professions étudiées est inférieur au seuil de rentabilité ou de revenu jugés acceptables par les professionnels.

Pour qu'un service de proximité soit malgré cela proposé, certains tarifs réglementés sont spécifiquement aménagés.

Il s'agit d'assurer un minimum d'attractivité pour des territoires où un tarif au prix de revient rendrait l'activité peu rentable.

Cet objectif est au cœur des considérations de la chancellerie dans la définition des tarifs des notaires, des huissiers et des commissaires priseurs judiciaires.

Conclusion

Il serait préférable d'explicitier le coût réel de cette politique d'aménagement du territoire et de la faire financer par l'impôt, local ou national ou par une cotisation de péréquation explicite.

Quelques professions examinées utilisent déjà un tel mécanisme d'allocation des moyens : certaines communes peu peuplées font le choix de financer l'ouverture d'un cabinet médical ou infirmier de proximité.

Dans d'autres secteurs que ceux examinés par la mission, cette approche d'explicitation des coûts est systématique : les tarifs d'électricité sont décomposés en un tarif de distribution et un tarif de péréquation (la « *contribution au service public d'électricité* »), La Poste reçoit une subvention au titre de la distribution de courrier en zone rurale.



## **ANNEXE IV**

### **Analyse de certaines restrictions à la liberté de formation ou d'installation**



# SOMMAIRE

<b>1. DANS LE CADRE D'UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE CLASSIQUE, L'EXISTENCE DE RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ DE FORMATION OU D'INSTALLATION NE SE JUSTIFIE QU'EN PRÉSENCE DE CARACTÉRISTIQUES DE MARCHÉ LIMITATIVEMENT DÉFINIES .....</b>	<b>1</b>
1.1. L'existence d'un monopole naturel dû à des rendements d'échelle croissants peut justifier la mise en place d'un monopole légal.....	1
1.2. En dehors des situations de monopole légal, la restriction de l'offre peut adopter différentes formes.....	3
1.3. Dans une économie régulée par les pouvoirs publics, lorsque l'information relative aux possibilités d'emploi du marché (horizon lointain, évolution incertaine) est insuffisante, un <i>numerus clausus</i> en amont permet d'éviter les dépenses publiques et les coûts sociaux liés à la formation de professionnels en surnombre.....	4
1.4. La régulation du nombre de professionnels peut contribuer à la réalisation d'objectifs politiques liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre .....	5
1.4.1. <i>La restriction de l'offre peut contribuer à assurer un minimum d'actes par professionnel, facteur important de la qualité de certaines prestations.....</i>	<i>5</i>
1.4.2. <i>Une offre excessive peut générer des phénomènes de demande induite non souhaitables .....</i>	<i>5</i>
1.5. La régulation du niveau de l'offre, exercice complexe de planification, représente un coût pour l'administration et a des conséquences négatives en cas de calibrage inadéquat.....	5
1.5.1. <i>La définition d'un niveau d'offre optimal, en l'absence des mécanismes d'ajustement du marché, suppose un exercice de planification complexe.....</i>	<i>6</i>
1.5.2. <i>La régulation de l'offre implique des capacités de contrôle et, lorsque le nombre de professionnels en activité ne peut s'adapter librement à la demande locale, une régulation des tarifs.....</i>	<i>6</i>
1.5.3. <i>En cas de calibrage inadéquat, l'administration de tutelle fait face aux risques sociaux et économiques associés aux phénomènes de pénurie et de pléthore .....</i>	<i>7</i>
1.5.4. <i>Les consommateurs peinent à peser face aux intérêts des professionnels.....</i>	<i>8</i>
1.6. La régulation de l'offre présente des coûts publics et sociaux différents en fonction du moment où elle s'opère .....	8
1.7. Les dispositifs de restrictions de l'offre ne constituent pas une réponse économiquement efficiente aux décisions d'accès de proximité à certains services ou d'aménagement du territoire.....	9
<b>2. SI CERTAINS SECTEURS ÉTUDIÉS PAR LA MISSION CORRESPONDENT AUX CAS THÉORIQUES, CERTAINES RESTRICTIONS EXPLICITES OU IMPLICITES DE L'OFFRE NE S'INSCRIVENT PAS DANS CE CADRE.....</b>	<b>10</b>
2.1. La mission n'a identifié de facteurs susceptibles de légitimer une restriction à l'accès à la formation que dans un nombre limité de professions médicales .....	10
2.1.1. <i>Le secteur de la santé présente des particularités qui peuvent justifier l'existence de numerus clausus, en raison notamment du poids des décisions publiques dans son économie générale.....</i>	<i>10</i>

2.1.2.	<i>Le numerus clausus des études vétérinaires ne présente pas de justification économique et fait l'objet d'un contournement massif par le moyen de la reconnaissance de formations dispensées à l'étranger.....</i>	12
2.1.3.	<i>Les professions des secteurs du droit et du chiffre ne font l'objet d'aucune restriction réglementaire à l'accès à la formation, conformément à leur logique économique.....</i>	12
2.2.	<i>A l'exception des greffes de tribunal de commerce et des débits de boissons à consommer sur place, la mission ne relève pas de justifications économiques à l'existence de restrictions à la liberté d'installation .....</i>	13
2.2.1.	<i>Au regard de l'analyse économique, la majorité des secteurs devrait faire l'objet d'une liberté d'installation totale .....</i>	13
2.2.2.	<i>Le principe d'une restriction du nombre de débits de boissons à consommer sur place ne serait légitime qu'en cas de corrélation entre densité du maillage de ces établissements et niveau de consommation d'alcool.....</i>	16
2.2.3.	<i>Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de professionnels.....</i>	17
2.3.	<i>La mission a relevé l'existence de restrictions implicites à la liberté d'exercice des fonctions d'administrateur et de mandataire judiciaire, non justifiées du point de vue théorique et peu efficaces .....</i>	17
2.4.	<i>D'après des professionnels et des administrations de tutelle rencontré par la mission, certaines réglementations de l'offre économiquement non justifiées résultent d'objectifs auxquels elles ne sont pas adaptées : accès à un service de proximité et aménagement du territoire.....</i>	18
<b>3.</b>	<b>LA RÉGULATION DE L'OFFRE CONSTITUE UN EXERCICE COMPLEXE DE PLANIFICATION, Y COMPRIS DANS LES CAS OÙ ELLE EST LÉGITIME .....</b>	<b>19</b>
3.1.	<i>Dans l'exercice complexe d'administration du niveau de l'offre, la mission relève en pratique une tendance à restreindre de façon excessive le nombre de professionnels .....</i>	19
3.1.1.	<i>Les modalités de la planification, la préservation des intérêts des professionnels établis et les barrières à l'entrée peuvent conduire à retenir un nombre d'acteurs inférieur au niveau optimal .....</i>	19
3.1.2.	<i>L'étude de certains secteurs révèle un contrôle finalement limité de l'administration quant à l'augmentation de l'offre et aux nominations des acteurs, voire une capture du régulateur.....</i>	22
3.2.	<i>Les réglementations qui restreignent l'offre peuvent être contournées .....</i>	23
3.2.1.	<i>La reconnaissance de qualifications professionnelles au niveau européen aligne les restrictions relatives à la formation sur les règles les moins contraignantes.....</i>	23
3.2.2.	<i>Le numerus clausus français génère des contraintes auprès des pays voisins.....</i>	24
3.2.3.	<i>L'esprit de la régulation peut être contourné dans le cas des débits de boissons à consommer sur place.....</i>	24
3.2.4.	<i>Certains services substituables à ceux des professionnels régulés ne présentent pas de restriction de l'offre.....</i>	25
3.2.5.	<i>Certaines règles ne sont pas respectées, du fait de l'héritage d'une situation historique ou de la difficulté à les faire appliquer.....</i>	25



<b>4. UNE RÉGULATION ÉCONOMIQUEMENT INJUSTIFIÉE OU SOUS-OPTIMALE DU NIVEAU DE L'OFFRE ACCROÎT LES PRIX, RÉDUIT LE POTENTIEL D'EMPLOI ET GÉNÈRE DES EFFETS SECONDAIRES NON DÉSIRÉS DANS DE NOMBREUX SECTEURS.....</b>	<b>26</b>
4.1. La restriction de l'offre limite la concurrence entre les producteurs et réduit l'incitation à l'innovation et l'amélioration de l'efficacité qui lui sont associées.....	26
4.2. Les restrictions de l'offre non justifiées limitent de façon excessive le niveau de consommation et augmentent les prix.....	27
4.2.1. <i>Le faible taux d'équipement de la France en véhicules de transport non sanitaire et le prix élevé des licences de taxis traduisent un déficit d'offre dans le secteur du transport de personnes.....</i>	<i>27</i>
4.2.2. <i>La déréglementation du secteur des huissiers de justice aux Pays-Bas a été suivie de la baisse du niveau des prix atteignant 40 % pour des recouvrements.....</i>	<i>30</i>
4.3. Associée à une demande croissante, la restriction de l'offre peut engendrer des phénomènes de rente des producteurs et accroître la tension sur les prix.....	30
4.3.1. <i>L'augmentation du prix des licences de taxis reflète celle de leur rentabilité.....</i>	<i>30</i>
4.3.2. <i>Le prix d'une licence de débit de boissons à consommer sur place dépend de sa catégorie et de la demande qui lui est associée.....</i>	<i>31</i>
4.3.3. <i>Les revenus et les prix d'acquisition des études des officiers publics ministériels s'inscrivent en hausse depuis une décennie, à l'exception de ceux des offices de commissaires-priseurs judiciaires.....</i>	<i>31</i>
4.4. La restriction de l'offre constitue une source potentielle d'inégalités non justifiables entre générations et au sein d'une même génération.....	37
4.4.1. <i>Le numerus clausus est susceptible d'induire un biais à la sélection.....</i>	<i>37</i>
4.4.2. <i>Les restrictions de l'offre introduisent des inégalités intergénérationnelles fortes.....</i>	<i>38</i>
4.4.3. <i>Au sein d'une même profession, la restriction portant sur le nombre de structures d'exercice génère des inégalités dans les secteurs où l'activité croît.....</i>	<i>40</i>
<b>5. ÉVOLUTIONS POSSIBLES .....</b>	<b>42</b>
5.1. Supprimer les « numerus clausus » injustifiés et accroître l'offre domestique de formation à certains métiers.....	43
5.1.1. <i>Conserver un numerus clausus pour les études de médecine en analysant l'impact des formations à l'étranger suivies de retours en France.....</i>	<i>43</i>
5.1.2. <i>Remettre en cause les « numerus clausus » existants pour plusieurs professions de santé (masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine et biologistes médicaux) et pour les vétérinaires.....</i>	<i>44</i>
5.2. Faire de la liberté d'installation le principe général et de la restriction d'installation une exception motivée au cas par cas par la puissance publique.....	45
5.2.1. <i>La majorité des professions réglementées pourrait faire l'objet d'une liberté d'installation de principe.....</i>	<i>45</i>
5.2.2. <i>Une analyse de corrélation entre densité d'établissements à consommer sur place et consommation d'alcool doit permettre une redéfinition des restrictions à l'installation en vigueur.....</i>	<i>47</i>
5.2.3. <i>En raison des rendements croissants qui caractérisent les greffes des tribunaux de commerce, l'organisation d'un monopole légal associé à une délégation de service public nationale peut être un choix pertinent pour les pouvoirs publics.....</i>	<i>48</i>

## 1. Dans le cadre d'une analyse économique classique, l'existence de restrictions à la liberté de formation ou d'installation ne se justifie qu'en présence de caractéristiques de marché limitativement définies

### 1.1. L'existence d'un monopole naturel dû à des rendements d'échelle croissants peut justifier la mise en place d'un monopole légal

Le marché, sous réserve que soient vérifiées les hypothèses fortes de la concurrence parfaite, conduit les agents économiques à un équilibre décentralisé, qui correspond à un état optimum de l'économie au sens de la maximisation du surplus collectif (ou intérêt social).

A l'inverse, une concurrence trop faible ou inexistante au profit d'une entreprise privée impliquerait une perte d'intérêt social, au profit du seul intérêt privé de la firme. Celle-ci serait en effet amenée, pour maximiser son profit, à retenir un niveau d'offre (et, ce faisant, d'emploi) inférieur et un niveau de prix supérieur aux niveaux efficaces que permettrait d'atteindre une concurrence efficace (cf. encadré numéro 1). **Le monopole produirait moins et à un prix plus élevé que la situation optimale.**

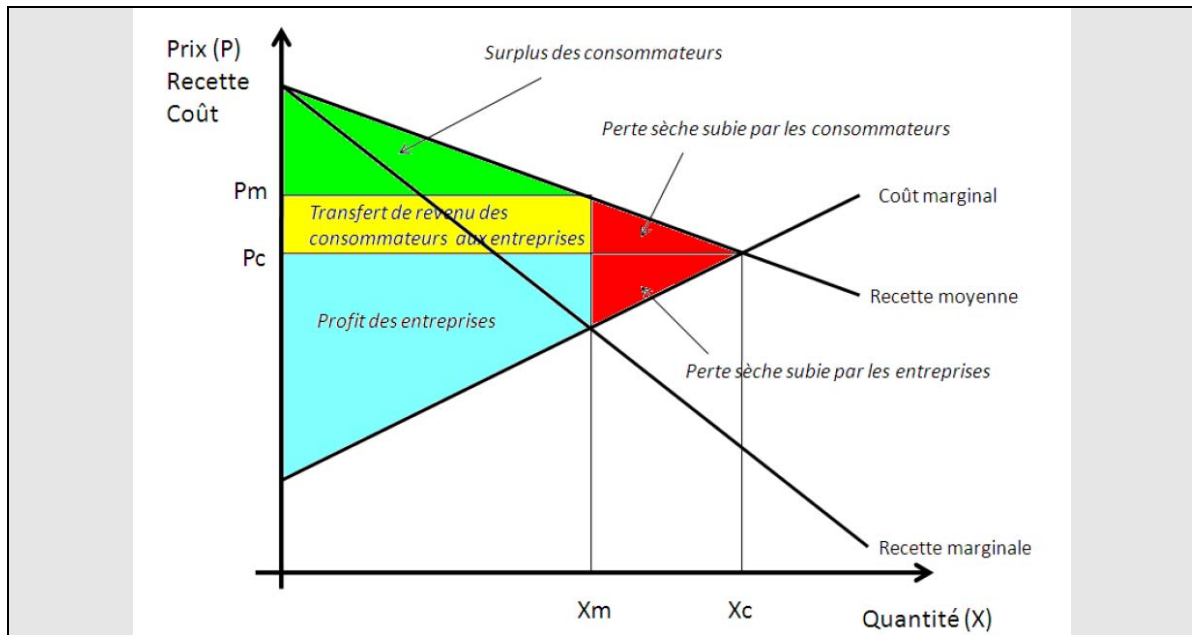
#### Encadré 1 : Illustration de la perte sèche statique et du transfert de revenus dus à un monopole capable de restreindre le niveau de l'offre et d'augmenter les prix

On représente sur ce graphique un marché, avec en abscisse les quantités échangées et en ordonnée le prix auquel elles s'échangent. Une première courbe, normalement décroissante, représente la demande (qui est, dans ce cas élémentaire, confondue avec la recette moyenne d'une entreprise représentative). Une courbe croissante représente le coût marginal de production des entreprises.

Nous comparons les deux situations figées à un instant donné. Première situation : en concurrence pure et parfaite, le prix s'établit au point de rencontre de l'offre et de la demande, c'est-à-dire au point où la recette moyenne est égale au coût marginal (quantité  $X_c$  et prix  $P_c$  sur le graphique ci-dessous). En situation de monopole, l'équilibre se fait au point d'égalité entre la recette marginale (et non plus moyenne) et le coût marginal. Il nous importe simplement d'observer que le prix sera plus élevé ( $P_m > P_c$ ) et la quantité échangée moindre ( $X_m < X_c$ ).

Sur le graphique, l'aire comprise entre la droite horizontale représentant le prix et la droite représentant le coût est le profit de l'entreprise. En situation de concurrence pure et parfaite, le profit des entreprises est représenté par le triangle bleu plus la partie inférieure du triangle rouge. Le profit en situation de monopole correspond aux zones bleue et jaune. L'aire comprise entre la courbe de demande, tout en haut du graphique, et la droite de prix représente le surplus des consommateurs. Ce « surplus » est une manière pour les économistes de raisonner en ramenant l'utilité des consommateurs à une grandeur monétaire commensurable au profit. En situation de concurrence pure et parfaite, le surplus des consommateurs correspond à la somme du triangle vert, du rectangle jaune et de la partie supérieure du triangle rouge. En situation de monopole, il ne reste que le triangle vert.

## Annexe IV



On peut maintenant visualiser très simplement les effets mentionnés plus haut. Le triangle rouge est la perte sèche [...]. C'est ce que l'économie tout entière (entreprises et consommateurs) aurait gagné si on avait échangé la quantité  $X_c$  au lieu de  $X_m$ . Le rectangle jaune est le transfert de revenus entre les consommateurs et les producteurs.

En passant d'une situation de concurrence parfaite à un monopole, les consommateurs perdent un peu de surplus du fait de la perte sèche (une partie de la perte sèche les touche), mais ils perdent aussi du fait du transfert de revenus (rectangle jaune). Les entreprises ont aussi perdu une partie de la perte sèche (partie inférieure du triangle rouge) mais elles ont gagné le transfert de revenus. L'économie dans son ensemble, d'un point de vue statique, a perdu la quantité correspondant à la perte sèche (ensemble du triangle rouge). Le transfert de revenus n'est pas une perte de l'économie dans son ensemble : c'est un transfert entre deux catégories d'agents.

*Source : Rapport sur l'appréciation de la sanction en matière de pratiques anticoncurrentielles, Minefi, septembre 2010*

L'existence d'un monopole légal peut pourtant être justifiée économiquement dans des secteurs marqués par des rendements croissants. En effet, une multitude d'acteurs en compétition y feraient face à l'amortissement de coûts fixes importants, qui pourraient se traduire par un équilibre où le niveau des prix est supérieur et le niveau de production inférieur à ceux de la situation optimale.

Si les pouvoirs publics ont décidé la mise en place d'un monopole légal, ils peuvent être amenés à fixer conjointement un niveau de production et un tarif pour assurer la satisfaction des besoins des consommateurs (niveau de l'offre) et protéger leur pouvoir d'achat (niveau des prix).

Dans le cas de rendements croissants, les alternatives à la création d'un monopole privé réglementaire consistent à rendre l'activité publique (cas des réseaux ferrés détenus par RFF) ou à procéder à une délégation de service public de durée limitée, après mise en concurrence. A l'image des entreprises détentrices d'infrastructures de réseau, la définition du périmètre du monopole pertinent constitue un enjeu crucial.

Parmi les professions étudiées, la tenue des greffes des tribunaux de commerce constitue un exemple d'activité aux rendements croissants.

## 1.2. En dehors des situations de monopole légal, la restriction de l'offre peut adopter différentes formes

Sur un marché, l'encadré 1 a présenté en quoi, lorsque l'offre est insuffisante par rapport aux besoins, les prix se fixent à un niveau trop élevé (lorsqu'ils ne sont pas réglementés par ailleurs ou que le tarif est surestimé).

Différentes réglementations peuvent limiter le nombre de professionnels et donc contraindre l'offre sur le marché : numerus clausus, licence professionnelle, exigences de qualification professionnelle excessives ou encore monopole d'exercice de certaines activités.

La contrainte d'offre est généralement le résultat d'une combinaison de plusieurs de ces réglementations. À titre d'exemple, les études de pharmacie font l'objet d'un *numerus clausus*, le nombre d'officines pharmaceutiques est limité et ces dernières disposent du monopole de vente de médicaments : l'offre de médicaments est triplement contrainte.

**La présente annexe vise à présenter les formes de restriction explicites et implicites réparties en deux principaux groupes :**

- ◆ **restrictions relatives à la formation :**
  - *numerus clausus* : médecins, chirurgiens dentistes, infirmiers, pharmaciens, masseurs-kinésithérapeutes, pharmaciens biologistes ;
  - limitation des sessions d'examen : administrateurs et mandataires judiciaires ;
- ◆ **restrictions à la liberté d'installation :**
  - obligation de détention d'une autorisation ou d'une licence dont le nombre total est limité : taxis, ambulances<sup>1</sup>, licences de 4<sup>ème</sup> catégorie des débits de boissons à consommer sur place ;
  - obligation de rachat d'une « charge »<sup>2</sup> à un prédécesseur ou attente de la création de nouvelles structures par l'autorité de tutelle : notaires, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunal de commerce ;
  - quotas de professionnels établis par la réglementation en fonction de variables sous-jacentes à la demande : pharmacies, licences de 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> catégorie des débits de boissons à consommer sur place ;
  - obligations liées à la formation ou au nombre de professionnels établis pour les médecins ou les infirmiers<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> L'article L6312-2 du code de la santé publique dispose que la mise en circulation d'un véhicule affecté au transport sanitaire ne peut être autorisée si le nombre de véhicules déjà en service dans le département concerné égale ou excède un nombre fixé en fonction des besoins sanitaires de la population. Ce nombre théorique porte sur l'ensemble des véhicules de transports sanitaires et ne distingue donc pas ambulances et VSL.

L'arrêté du 5 octobre 1995 fixe les modalités de calcul de ce plafond :

- un véhicule pour chaque tranche complète de 5 000 habitants dans les communes de plus de 10 000 habitants ;
- un véhicule pour chaque tranche complète de 2 000 habitants pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Le directeur général de l'agence régionale de santé (depuis la loi HPST) est par ailleurs autorisé à moduler ce nombre théorique à la hausse comme à la baisse, dans une limite de 10 %. Ce *numerus clausus* s'applique donc non sur les personnels mais sur les véhicules.

<sup>2</sup> À la dénomination de charge, l'autorité de tutelle substitue celle d'office.

<sup>3</sup> La liberté d'installation des infirmiers exerçant dans un cadre libéral ne fait pas l'objet de restrictions législatives ou réglementaires spécifiques. Toutefois, deux mécanismes encadrent cette liberté d'installation :

- un accord conventionnel limite les installations dans les zones « sur-dotées » définies par l'agence régionale de santé : dans ces zones l'accès au conventionnement d'une infirmière ne peut intervenir que si une autre infirmière cesse son activité définitivement dans la zone considérée (avenant n°3 à la convention nationale des infirmiers, approuvé par arrêté du 25 novembre 2011) ;

- lorsqu'un infirmier ou une infirmière a obtenu son diplôme dans le cadre d'un apprentissage, il ou elle doit travailler entre une et trois années dans l'entreprise dans laquelle il ou elle a effectué son apprentissage.

## Annexe IV

- implantation dépendante des concurrents précédemment établis : pharmacies<sup>4</sup>, débits de boissons dans certaines villes, vétérinaires désireux de s'installer après avoir exercé en qualité de salarié d'un cabinet.

À ces formes de restrictions s'ajoute un cloisonnement local par l'instauration de compétences territoriales pour certains professionnels, par exemple pour les huissiers de justice (dont les activités réglementées doivent être effectuées dans le ressort du tribunal de grande instance).

### **1.3. Dans une économie régulée par les pouvoirs publics, lorsque l'information relative aux possibilités d'emploi du marché (horizon lointain, évolution incertaine) est insuffisante, un *numerus clausus* en amont permet d'éviter les dépenses publiques et les coûts sociaux liés à la formation de professionnels en surnombre**

Les secteurs du chiffre, du droit et de la santé sont marqués par des études longues et une visibilité faible des candidats quant aux possibilités d'emploi au terme de leur formation. Cette difficulté à appréhender le futur marché de l'emploi est d'autant plus forte que l'évolution des besoins des consommateurs est incertaine, que le marché dépend de décisions de politiques publiques (secteur de la santé en particulier) et que la liberté d'installation en tant que professionnel est contrainte. Elle peut devenir problématique lorsque les mécanismes spontanés de marché ne permettent pas l'ajustement de l'offre et de la demande de formation à un niveau efficace, et lorsque les possibilités de passerelles ou de reconversion sont limitées.

En effet, ces secteurs sont globalement attractifs, en raison notamment de leur reconnaissance sociale, de leur intérêt et de leur rémunération. Dès lors, dans la mesure où les étudiants ne s'acquittent que d'une faible part des coûts associés à leur formation (quasi-gratuité des études du fait de leur prise en charge par la collectivité), **le niveau non contraint de demande en formation peut s'avérer supérieur au niveau efficace de l'offre future de services.**

Les conséquences d'une formation de professionnels trop nombreux par rapport au niveau optimal incluent des surcoûts de formation pour la collectivité et des coûts sociaux importants liés à la difficulté des candidats à trouver un travail, voire à la reconversion nécessaire après une formation longue.

En approche globale, les formations juridiques et du chiffre permettent une reconversion facilitée dans le monde de l'entreprise, ce qui n'est pas le cas des professions de santé (à l'exception des pharmaciens, dont une partie a la possibilité d'intégrer l'industrie pharmaceutique).

Dans le **domaine de la santé, la collectivité fait par ailleurs office de payeur in fine de la majorité des soins et administre grandement par ses décisions le fonctionnement du marché**, tandis que les secteurs du droit et du chiffre sont exposés directement aux décisions des consommateurs (entreprises et ménages). Dans ces conditions, une régulation de l'offre en amont des études peut être partiellement justifiée pour certaines professions de santé.

---

<sup>4</sup> Par exemple, la création d'une pharmacie est elle subordonnée à l'octroi d'une licence, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé. Cette licence fixe l'emplacement où l'officine sera exploitée, et peut mentionner **une distance minimale à respecter entre la future officine et l'officine existante** la plus proche.

#### **1.4. La régulation du nombre de professionnels peut contribuer à la réalisation d'objectifs politiques liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre**

##### **1.4.1. La restriction de l'offre peut contribuer à assurer un minimum d'actes par professionnel, facteur important de la qualité de certaines prestations**

Une clientèle insuffisante par professionnel peut conduire à une dégradation des aptitudes des professionnels concernés et à une réduction de la qualité de leurs prestations. Lorsque les enjeux n'autorisent pas de prise de risque sur la qualité (secteur médical, essentiellement), une restriction du nombre de professionnels peut être décidée par les pouvoirs publics.

Une telle réglementation a été rendue explicite en France dans le secteur du contrôle technique automobile, avec l'obligation pour les contrôleurs de réaliser un nombre minimum d'actes par an pour renouveler leur agrément et continuer à exercer.

Cependant, **un contrôle a posteriori du nombre d'actes par opérateur est plus efficace que la limitation a priori du nombre de professionnels**, comme le démontre le même exemple du contrôle technique automobile. En effet, le libre jeu de la concurrence conduit à retenir les professionnels les plus adaptés aux besoins réels des consommateurs dans le cas d'un contrôle *a posteriori*, tandis qu'une restriction en amont repose sur des outils administratifs de planification, moins réactifs et moins adaptés que le marché.

##### **1.4.2. Une offre excessive peut générer des phénomènes de demande induite non souhaitables**

Les études économiques relèvent qu'une offre excédentaire peut générer une demande de services additionnelle, qui ne répond pas à l'optimum global (surcoût pour la collectivité, surconsommation inutile ou potentiellement néfaste pour le consommateur). Ce phénomène est connu sous le nom **d'induction de la demande** par les professionnels.

Ce biais est plus marqué lorsque les dépenses sont prises en charge par un tiers, ce qui réduit l'incitation du consommateur à adopter le niveau de demande qui lui est adapté et incite à la surconsommation. En particulier, la quasi-gratuité apparente des soins de santé réduit la perception du coût réel par le consommateur et peut se traduire par un volume de prestations excessif.

Des tickets modérateurs à la charge des patients ont été introduits pour atténuer ce phénomène de demande induite, qui peut également être limité à travers l'ajustement de l'offre par les pouvoirs publics au niveau des besoins locaux, au prix d'un exercice de programmation complexe.

#### **1.5. La régulation du niveau de l'offre, exercice complexe de planification, représente un coût pour l'administration et a des conséquences négatives en cas de calibrage inadapté**

La complexité de l'exercice de planification des *numerus clausus* implique des analyses poussées de la part du régulateur, et les conséquences indésirables d'une inadaptation de l'offre vis-à-vis de la demande incitent à ne pas sous-estimer le coût associé à ces travaux.

### 1.5.1. La définition d'un niveau d'offre optimal, en l'absence des mécanismes d'ajustement du marché, suppose un exercice de planification complexe

La planification d'une restriction de l'offre suppose pour le régulateur **d'appréhender le niveau de production et de consommation optimal des biens et services et d'organiser leur adéquation.**

Elle implique la modélisation de l'évolution des besoins, des techniques et de la productivité des secteurs réglementés, ainsi que celle liée au stock d'offre (démographie, évolution des conditions de travail).

L'exercice est complexe du fait de la combinaison de facteurs d'incertitude :

- ◆ **volume global** : l'estimation du niveau optimal de la demande en soins médicaux ou de celui en boissons alcoolisées consommées dans les cafés et les bars repose en partie sur des choix de société qui mettent en balance les comportements et attentes des consommateurs et les externalités qui en découlent pour la collectivité ;
- ◆ **adéquation de l'offre et de la demande par bassin de consommation** : à moins d'imposer une installation et une mobilité des producteurs, les comportements des professionnels sont difficilement réductibles par le régulateur à un modèle statique. Les flux de professionnels (mobilité, départs en retraite) et le changement du niveau d'offre locale ne coïncident pas spontanément avec les demandes de services lorsque la libre concurrence n'est pas assurée. La restriction de l'offre et la tarification réglementée qui lui est parfois associée réduisent ou empêchent les ajustements locaux du marché et rendent la définition des restrictions plus exigeante, plus fine et plus complexe ;
- ◆ **horizon de planification** : la restriction opérant sur les flux futurs et non sur les stocks de professionnels établis, le régulateur devra anticiper les besoins futurs des consommateurs pour définir les *numerus clausus*, quotas ou autres limites à la liberté d'installation. L'éloignement de cet horizon dépend de la nature de la restriction de l'offre (en amont ou en aval de la formation, essentiellement). Ainsi, les premiers effets d'une modification du *numerus clausus* de médecins spécialistes ne sont détectables que onze ans après qu'elle a été décidée ; ils ne prennent de l'ampleur qu'après vingt ou trente ans. Les restrictions de l'offre supposent donc dans certains cas d'anticiper l'évolution de l'offre et de la demande de services à l'horizon d'une génération.

En pratique, **les incertitudes fortes quant au niveau d'offre à retenir** conduisent à calculer des ratios à différents niveaux (local, national, international) et à procéder par comparaison avec des références qui semblent donner des résultats satisfaisants.

### 1.5.2. La régulation de l'offre implique des capacités de contrôle et, lorsque le nombre de professionnels en activité ne peut s'adapter librement à la demande locale, une régulation des tarifs

Un **contrôle ex-post doit être également mis en œuvre** pour s'assurer qu'aucun opérateur n'exerce de façon illégale l'une ou l'autre des professions à l'offre limitée.

A ce sujet, la mission relève qu'aucune des administrations interrogées<sup>5</sup> n'a été en mesure de faire connaître le nombre de licences accordées aux niveaux national ou départemental à des débits de boissons à consommer sur place. Ces informations, si elles existent au niveau des préfectures, n'ont apparemment pas été regroupées par l'administration à l'échelle du pays en vue de leur analyse. Ce constat interroge quant aux capacités d'évaluation de la corrélation

---

<sup>5</sup> Direction de la santé au ministère de la santé, direction des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services au Ministère des finances

entre densité du maillage et consommation d'alcool, et de manière plus générale quant aux méthodes d'analyse de l'efficacité de la mesure réglementaire.

Par ailleurs, la définition de restrictions de l'offre doit être associée à l'administration des tarifs, dans les nombreux cas où elle empêche l'ajustement des prix et du niveau de production<sup>6</sup>. La réglementation des tarifs constitue un exercice lourd pour le régulateur, placé en situation d'asymétrie d'information avec les professionnels. L'annexe du présent rapport relative aux tarifs vise à en expliciter les objectifs théoriques, les modalités de mise en œuvre et les conséquences constatées parmi les secteurs étudiés.

### 1.5.3. En cas de calibrage inadéquat, l'administration de tutelle fait face aux risques sociaux et économiques associés aux phénomènes de pénurie et de pléthore

En cas d'évolution de la demande inférieure (amélioration des techniques de soin ou invention de traitements réduisant les besoins en personnel médical) ou en cas d'évolution de l'offre en place supérieure (départs en retraite moins nombreux qu'anticipés) à celles prévues par le régulateur, l'administration fait face à un risque de pléthore de professionnels en activité. La mission n'a identifié aucun secteur dans ce cas parmi ceux qu'elle a été amené à étudier. Les coûts et risques théoriques associés à un excès d'offre comprennent :

- ◆ les coûts sociaux et économiques liés à la formation de professionnels en surnombre s'ils doivent se reconvertir ;
- ◆ les coûts liés à une demande induite par l'offre excessive (pour le consommateur et la collectivité si celle-ci les prend en charge) ;
- ◆ une pression à la hausse des tarifs, lorsqu'ils sont réglementés, pour assurer un niveau de vie jugé décent aux professionnels (à nouveau au détriment du consommateur).

Les inconvénients liés à une offre insuffisante (pénurie) excèdent en général ceux associés à un nombre excessif de producteurs :

- ◆ dégradation de la qualité de service du fait d'un temps réduit consacré à chaque acte ;
- ◆ remplacement coûteux des salariés par des vacataires, en position favorable pour négocier leur rémunération ;
- ◆ formation de files d'attente qui favorisent les pratiques opaques de sélection des clients ;
- ◆ risque de traitement différencié des consommateurs (faible accès aux professionnels les plus qualifiés pour les ménages aux ressources modestes) ;
- ◆ nombre d'emplois inférieur à la situation optimale ;
- ◆ hausse des prix lorsqu'ils ne sont pas régulés ou lorsqu'ils sont administrés et que le faible nombre de professionnels augmente leur pouvoir de négociation vis-à-vis de la tutelle.

Au vu des incertitudes et de la complexité de la définition des restrictions, il est difficile de concevoir un ajustement parfait de l'offre et de la demande par le régulateur.

---

<sup>6</sup> Par exemple, la limitation des débits de boissons à consommer sur place n'empêche pas, en l'état actuel de la réglementation, une concurrence sur les prix, et n'appelle pas de régulation du tarif. La mobilité des consommateurs et la densité autorisée, ainsi que les modalités de transferts, permettent un ajustement de l'offre et de la demande satisfaisant.

En revanche, les restrictions à l'installation des pharmacies (associées par ailleurs à la prise en charge de l'essentiel des coûts par la collectivité) ou l'obligation de s'adresser à un greffe de tribunal de commerce défini en fonction du siège de l'entreprise imposent une régulation des prix.



#### 1.5.4. Les consommateurs peinent à peser face aux intérêts des professionnels

Face à des professionnels établis et aux intérêts relativement homogènes, **les consommateurs peinent à se mobiliser** :

- ◆ leurs intérêts sont plus faibles et diffus que ceux des professionnels ;
- ◆ leur intérêt économique peut par ailleurs être limité ou annulé par la prise en charge de la dépense par un acteur tiers (employeur pour une course en taxi, sécurité sociale pour les dépenses de santé ou de transport sanitaire) ou par les faibles montants unitaires (acte délivré par un greffe de tribunal de commerce) ;
- ◆ les conséquences d'une restriction de l'offre sur le niveau des tarifs sont difficiles à appréhender ;
- ◆ en raison d'une élasticité-prix faible, leur demande est peu affectée par des tarifs excédant le niveau d'équilibre concurrentiel<sup>7</sup>.

Une offre insuffisante en taxis se traduira ainsi par des files d'attente ou par la substitution d'un autre moyen de transport.

#### 1.6. La régulation de l'offre présente des coûts publics et sociaux différents en fonction du moment où elle s'opère

La restriction de l'offre peut avoir lieu au début de la formation, au cours ou à la fin des études, ou encore au moment de l'installation du nouvel entrant.

Les restrictions relevées par la mission se répartissent ainsi :

- ◆ **restriction au commencement des études** : vétérinaires (les concours d'entrée aux quatre écoles limitent le nombre d'entrants à 468 par an, pour environ 1 900 candidats), infirmiers (concours d'entrée à la formation), masseur-kinésithérapeute (voie d'accès minoritaire par concours après le baccalauréat), pédicures-podologues (les agréments des instituts de formation en pédicurie-podologie induisent un plafonnement de fait du nombre de places disponibles dans ces instituts ; toutefois, ce plafonnement demeure non contraignant en l'état actuel de la demande de formation) ;
- ◆ **restriction au cours des études** : médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien, biologiste médical et masseur-kinésithérapeute (après une première année commune puis pour les médecins par spécialité à l'occasion de l'examen de l'internat, après six ans d'étude) ;
- ◆ **restriction au moment de l'installation** : greffier de tribunal de commerce, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, débits de boissons à consommer sur place<sup>8</sup>.

Les méthodes de sélection à l'entrée réduisent les coûts financiers liés à la formation (pour la collectivité et pour l'étudiant) et les coûts sociaux associés à l'échec et au temps passé dans des études qui ne permettraient ni d'aboutir directement à un travail, ni même d'envisager une reconversion par passerelle.

---

<sup>7</sup> Le niveau de la demande n'est généralement pas contraint par le tarif. Ainsi, peu de ménages renonceront au mariage ou à l'achat de leur appartement du seul fait des émoluments d'un notaire, à recouvrer une créance en raison du tarif de l'huissier, à soigner leurs enfants au regard du prix des médicaments.

<sup>8</sup> Au niveau actuel, cette restriction ne semble pas en fait contraignante. Elle n'est précédée que d'une formation courte (quelques jours) et entraîne dans les cas les plus défavorables (licence de 4<sup>ème</sup> catégorie à Paris) l'investissement dans le rachat d'une licence existante (10 000 € d'après les statistiques de la préfecture de police de Paris).

## Annexe IV

A l'opposé, une restriction à l'installation sans *numerus clausus* préalable présente des effets négatifs lorsqu'elle est rédhibitoire et qu'elle succède à une formation longue : surqualification éventuelle, reconversion potentiellement difficile, file d'attente pour pouvoir s'installer. Elle a toutefois l'avantage de permettre un ajustement plus rapide de l'offre par le régulateur, tandis qu'une sélection à l'entrée en formation réduit les premiers effets d'une modulation des quotas à un horizon plus lointain.

La restriction à l'installation non précédée d'un *numerus clausus* en début de formation entraîne la **constitution d'un corps de diplômés qui n'ont pas le droit au plein exercice de la profession à laquelle ils se sont préparés**. Les personnes formées sont compétentes mais ne peuvent pas s'établir librement : ils doivent majoritairement travailler pour le compte d'autres professionnels avant de pouvoir s'associer ou racheter une structure existante (cas des officiers ministériels et des notaires en particulier).

La culture universitaire française conduit à retenir majoritairement une sélection des candidats au cours des études dans le secteur de la santé. L'avantage de ce système (en deux temps pour les médecins) réside dans la possibilité d'évaluer les candidats selon des critères communs et après une préparation censée être homogène, et donc d'opérer une sélection plus facilement acceptable.

### **1.7. Les dispositifs de restrictions de l'offre ne constituent pas une réponse économiquement efficiente aux décisions d'accès de proximité à certains services ou d'aménagement du territoire**

Les objectifs d'accès à un service de proximité, d'aménagement du territoire et d'amélioration de l'efficience, ne suffisent pas à justifier l'existence de restrictions à l'installation.

La restriction à l'installation requiert l'existence d'un tarif réglementé qui protège les intérêts des consommateurs. En lien avec un nombre de professionnels réduit, le tarif assure dans le même temps un certain niveau de revenu à ces derniers, en particulier à ceux établis dans les secteurs les moins dynamiques. Or, les tarifs réglementés sont définis à une maille géographique grossière (voire au niveau national). Ceci implique, pour garantir un revenu suffisant à chaque professionnel, de **définir le niveau du tarif en considérant les entités économiques des secteurs où la demande est la plus faible, soit a priori les entités moins efficaces**<sup>9</sup>.

Ce mécanisme de fixation du tarif se traduit par un niveau de prix trop élevé dans la plupart des secteurs et donc par un prélèvement non souhaitable dans les zones les plus dynamiques, au détriment des consommateurs. De plus, il en résulte que le coût global du maillage territorial obtenu n'est pas connu des régulateurs et du législateur.

Par ailleurs, des quotas locaux (définis par rapport à la géographie ou à la population) encouragent certes l'installation dans les secteurs les moins recherchés, où les coûts d'acquisition et autres barrières à l'entrée sont plus faibles. Le quota local laisse en effet peu d'espoir de s'établir en un temps court dans les territoires les plus attractifs, où les candidats à la reprise des structures existantes sont plus nombreux. Le quota local joue le même rôle que le système de points des instituteurs de l'éducation nationale : il impose à des candidats qui ont choisi d'exercer la profession et qui souhaitent s'établir à leur compte de débiter leur carrière dans les secteurs les moins prisés.

Les **coûts économiques et humains liés à ces contraintes à l'installation** au motif de l'accès de proximité et d'aménagement du territoire ne sont pas évalués.

---

<sup>9</sup> Du fait de moindres capacités d'investissement, de moindres rendements d'échelle et d'effets d'apprentissage réduits.

## Annexe IV

Les mêmes objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens plus efficaces, moins distorsifs et plus transparents que la restriction de l'offre. Ainsi, des subventions aux professionnels installés dans les secteurs les moins attractifs constituent une réponse plus adaptée. Leur financement peut relever du budget de l'État au nom des objectifs politiques recherchés ou résulter d'une contribution sur l'ensemble des actes au sein d'une péréquation organisée.

Si des professionnels acceptent de reprendre des études en secteur rural en raison des restrictions à l'installation en vigueur, la théorie économique indique qu'une **incitation assumée et au coût identifié** peut les conduire à prendre la même décision, sans les effets secondaires non désirés liés à la restriction de l'offre. Ces derniers sont présentés dans l'annexe portant sur les tarifs réglementés : offre insuffisante et rente générée dans les secteurs géographiques à forte demande, faible incitation à l'innovation, captation des gains de productivité par les professionnels.

De même, l'objectif éventuel de recherche d'efficacité par la taille des structures (qui pourrait être favorisée indirectement par une restriction du nombre d'entreprises autorisées) gagnerait à être laissé au fonctionnement du marché. Ceci suppose par ailleurs que d'autres réglementations n'empêchent pas la réalisation d'économies d'échelle (cf. notamment l'annexe sur l'ouverture du capital à ce sujet). Une approche globale, mêlant réforme des tarifs et des conditions d'ouverture du capital, serait plus efficace que toute forme de restriction à l'installation des professionnels.

## **2. Si certains secteurs étudiés par la mission correspondent aux cas théoriques, certaines restrictions explicites ou implicites de l'offre ne s'inscrivent pas dans ce cadre**

### **2.1. La mission n'a identifié de facteurs susceptibles de légitimer une restriction à l'accès à la formation que dans un nombre limité de professions médicales**

#### **2.1.1. Le secteur de la santé présente des particularités qui peuvent justifier l'existence de *numerus clausus*, en raison notamment du poids des décisions publiques dans son économie générale**

Le secteur de la santé est caractérisé par des spécificités décrites en première partie de la présente annexe :

- ◆ formations longues et spécialisées (notamment pour les médecins, au-delà de dix ans), coûteuses pour la collectivité et pour les étudiants (sinon en frais de scolarité, du moins en frais de vie et en report des premiers salaires) ;
- ◆ difficulté pour les candidats à appréhender les besoins sanitaires à long terme ;
- ◆ difficultés de reconversion des professionnels (plus marquées pour les formations les plus spécialisées) en dehors du secteur principal d'embauche ;
- ◆ enjeux vitaux de la qualité de certains soins (médecins en particulier) ;
- ◆ dépendance du secteur vis-à-vis des politiques publiques et impératif de maîtrise des dépenses (avec notamment la réduction de tout phénomène de demande induite), puisque la majorité des coûts sont pris en charge par la collectivité.

## Annexe IV

Ces spécificités peuvent contribuer à justifier l'existence d'une restriction de l'accès à la profession en partie amont de la formation (numerus clausus) pour maximiser le bien-être global, en réduisant les coûts économiques et sociaux liés à la formation de professionnels en surnombre et en évitant les effets négatifs d'une éventuelle pléthore.

Des *numerus clausus* sont prévus pour les professions de santé suivantes : médecin généraliste et spécialiste, pharmacien, chirurgien-dentiste, pharmacien biologiste, infirmier, masseur-kinésithérapeute.

Les études de pédicure-podologue ne font pas l'objet d'un *numerus clausus* (contrairement à celles des masseurs-kinésithérapeutes). Toutefois, en pratique, le nombre d'étudiants par établissement de formation est limité en fonction de l'agrément qui lui a été accordé. La répartition et le nombre des places qui résultent de ces quotas et du nombre d'établissements agréés se traduisent par une restriction potentielle du nombre de nouveaux étudiants. Dans la situation actuelle, le plafond de 595 places autorisées dans les instituts de formation est supérieur à la demande en formation et ne génère pas de restriction effective.

La **mission identifie l'utilité potentielle d'un numerus clausus applicable à la formation des médecins**, en raison notamment des durées très longues des études, du nombre important de spécialités et des besoins sanitaires difficiles à appréhender pour les candidats, de la nécessité pour le secteur public d'organiser et de rémunérer les stages obligatoires (externat puis internat). Par ailleurs, de ces métiers dépend le niveau de consommation de l'essentiel de la chaîne médicale et paramédicale, à travers les prescriptions des médecins.

En revanche, pour l'accès aux formations de :

- ◆ pharmacien d'officine ;
- ◆ chirurgien dentiste ;
- ◆ infirmier ;
- ◆ masseur-kinésithérapeute ;

la durée d'étude, qui ne dépasse généralement pas six ans, laisse aux étudiants une visibilité suffisante sur les perspectives de l'activité et pour que la planification sanitaire soit régulée par les niveaux de remboursement des frais médicaux.

**De plus, les professions dont l'activité fait l'objet d'une prescription obligatoire en vue d'obtenir un remboursement (masseurs-kinésithérapeutes, pharmaciens, laboratoires d'analyse médicale, infirmiers) et celles pour lesquelles le risque de surconsommation spontanée est faible (chirurgiens-dentistes) ne sont a priori pas susceptibles de générer une demande induite coûteuse pour la collectivité, sauf à supposer une entente entre ces professionnels et les médecins.**

Lorsque des possibilités de reconversion existent (infirmiers, qui peuvent assurer une offre de soins de qualité à une population vieillissante, pharmaciens dont la formation permet le recrutement par des laboratoires pharmaceutiques), une information poussée des candidats quant aux possibilités futures d'emploi pourrait compléter ou même remplacer un *numerus clausus*.

**Surtout, les possibilités de contournement du numerus clausus par la formation dans des pays où de telles restrictions n'existent pas** (cf. paragraphe 3.2.1) **rendent les restrictions à l'entrée en formation inefficaces** et l'accès effectif à la profession imprévisible pour le régulateur.

### **2.1.2. Le *numerus clausus* des études vétérinaires ne présente pas de justification économique et fait l'objet d'un contournement massif par le moyen de la reconnaissance de formations dispensées à l'étranger**

En l'état actuel du marché, la mission ne relève pas de légitimité à la restriction de l'offre de soins vétérinaires.

La qualité des soins vétérinaires peut être assurée par la formation comprenant des examens sélectifs, par un code de déontologie et par des contrôles exercés par la tutelle ou par la profession elle-même.

Par ailleurs, les prestations des vétérinaires ne faisant pas l'objet d'une prise en charge par la collectivité, aucune menace de demande induite ne justifie pas l'existence du *numerus clausus* en vigueur.

L'ajustement du niveau de l'offre peut être réalisé par le marché libre.

De fait, par le biais des formations à l'étranger, l'ajustement est effectif et témoigne de l'attractivité du secteur : en 2011, 58 % des nouveaux inscrits à l'ordre national des vétérinaires français avaient obtenu leur diplôme à l'étranger, dont les trois quarts en Belgique.

### **2.1.3. Les professions des secteurs du droit et du chiffre ne font l'objet d'aucune restriction réglementaire à l'accès à la formation, conformément à leur logique économique**

Au regard de la situation actuelle, de la longueur acceptable des études, des possibilités d'emploi croissantes dans les secteurs juridiques et des possibilités de reconversion dans le secteur de l'entreprise, la mission estime qu'un *numerus clausus* n'est pas requis dans ces professions. La difficulté pour certains étudiants à accéder à des stages (en particulier dans le notariat) peut être levée en responsabilisant davantage les organisations représentant les professions<sup>10</sup>.

De même, les professions du chiffre (expert comptable et commissaires aux comptes) ne font l'objet d'aucune restriction à l'accès à la formation; elle n'aurait pas de légitimité économique.

Si des données objectivables conduisent à constater une saturation du marché aux effets non désirés (dégradation de la qualité, pratiques tarifaires condamnables), l'autorité de tutelle pourrait être amenée à considérer l'introduction de sanctions disciplinaires ou une augmentation de la qualité requise par des normes professionnelles.

Les professions d'avocat, d'expert-comptable et de commissaire aux comptes illustrent la possibilité **d'une croissance importante de l'offre au regard de la demande en services juridiques et financiers, sans effets secondaires non souhaités.**

L'argument de la baisse de la rémunération à service constant de tout ou partie des professionnels, qui résulte d'une situation de concurrence efficace, ne constitue pas un motif de restriction de l'offre.

---

<sup>10</sup> A l'image du rôle joué par le conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, qui a l'obligation d'aider les candidats admis à l'examen d'accès au stage à trouver un stage.

## **2.2. A l'exception des greffes de tribunal de commerce et des débits de boissons à consommer sur place, la mission ne relève pas de justifications économiques à l'existence de restrictions à la liberté d'installation**

### **2.2.1. Au regard de l'analyse économique, la majorité des secteurs devrait faire l'objet d'une liberté d'installation totale**

#### **2.2.1.1. La mission ne relève aucun argument économique à l'existence de quotas ou restrictions à l'installation des professionnels de la santé**

- ◆ Le directeur général de l'agence régionale de santé peut s'opposer à l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale ou d'un site d'un laboratoire de biologie médicale, lorsqu'elle aurait pour effet de porter, sur le territoire de santé infrarégional considéré, l'offre d'examen de biologie médicale à un niveau supérieur de 25 % à celui des besoins de la population tels qu'ils sont définis par le schéma régional d'organisation des soins inhérent au projet régional de santé (SROS-PRS).
- ◆ L'implantation d'une pharmacie suppose une autorisation administrative soumise notamment au respect de quotas liés au bassin de population et de distances minimales vis-à-vis de concurrents déjà établis. La réglementation sur l'implantation des pharmacies a pour effet de rendre la création d'une nouvelle officine quasi impossible ; les transferts sont théoriquement envisageables, mais peu utilisés en pratique.

La mission n'a pas été en mesure d'établir la légitimité économique des restrictions à l'installation qui existent dans le secteur de la santé (pharmacies, laboratoires d'analyse médicale). Les professionnels et les tutelles mettent en avant des considérations d'accès de proximité et d'aménagement du territoire, présentées au paragraphe 2.4 de la présente annexe, arguments qui ne justifient pas en eux-mêmes une restriction de l'offre.

#### **2.2.1.2. La mission ne relève aucun argument économique de nature à justifier l'existence de quotas applicables aux véhicules de location avec chauffeur et aux ambulances**

Lorsqu'on la compare à Londres et New York, la région parisienne ne paraît pas sous-équipée si l'on considère uniquement les taxis (pouvant être hélés dans la rue par les clients). En revanche, si l'on y ajoute les véhicules de location avec chauffeur (ne pouvant travailler que sur réservation), on constate que Londres et New York sont entre deux et trois fois plus équipées que la région parisienne.

Cette comparaison internationale inciterait à laisser cette dernière catégorie de services continuer à se développer sans restriction particulière.

La mission n'a pas établi de justification du quota sur le nombre d'ambulances. Cette restriction pourrait générer à terme les mêmes effets de rente que ceux engendrés pour les taxis par les autorisations de stationnement en nombre limité. A l'image d'autres pays européens (cf. encadré 2), le quota, qui correspond à la fixation d'une offre maximale, aurait pu être remplacé par des exigences en matière de desserte et de qualité de service, qui peuvent par exemple être assurées par la passation de marchés avec des groupements d'ambulances.

**Encadré 2 : Exigences en matière de desserte en services d'ambulance à l'étranger.**

Aux Pays-Bas, le « Cadre de référence national de la répartition et de la disponibilité des soins ambulanciers » (*Landelijk Referentiekader Spreiding en Beschikbaarheid Ambulancezorg*) de 2008 établit les limites d'accessibilité des soins ambulanciers : 15 minutes pour le niveau d'urgence A1 (danger de vie), 30 minutes pour le niveau d'urgence A2 (pas de danger de vie immédiat), le niveau B, transport commandé sans urgence, ne faisant pas l'objet de telles limitations. L'objectif est de pouvoir atteindre 97 % de la population dans un maximum de 15 minutes. En 2010, 98 % de la population néerlandaise pouvait disposer d'un service ambulancier en 12 minutes.

S'il n'existe pas de contingentement du nombre d'ambulances, la mise en œuvre du « Cadre de référence national » est réalisée par les RAV en collaboration avec les assureurs de soins régionaux. Les ambulances sont stationnées à plusieurs endroits au sein des RAV afin d'assurer la couverture du territoire. Fin 2011, il y avait 206 postes de stationnement pour un total de 711 ambulances opérationnelles. Les services ambulanciers néerlandais emploient au total 5 325 personnes, soit 4 772 ETP.

En Allemagne, il n'y a pas non plus de plafond applicable pour le nombre d'ambulances, que ce soit au niveau local ou fédéral. Localement, le nombre de véhicules (RTW et KTW) est régulièrement réévalué en fonction des besoins, selon plusieurs critères : il faut qu'un véhicule puisse intervenir en moins de 8 minutes sur les lieux de l'urgence, dans au moins 95 % des cas. Si ces deux critères ne sont pas réunis, le besoin en véhicule est réévalué.

**2.2.1.3. Le libre jeu de la concurrence est incompatible avec une restriction à l'installation des vétérinaires ayant exercé en tant que salariés**

La réglementation ne fixe pas de restriction générale à la liberté d'installation des vétérinaires.

Toutefois, l'article R.242-65 du code rural et de la pêche maritime dispose qu'un vétérinaire ayant exercé en qualité de salarié ou de collaborateur dans un cabinet vétérinaire, une clinique vétérinaire ou un centre hospitalier vétérinaire ne peut fixer son domicile professionnel d'exercice ni exercer en tant que vétérinaire à domicile à moins de 25 kilomètres du lieu où il a exercé sa profession pendant deux ans. La distance est réduite à trois kilomètres si le lieu d'exercice quitté se trouve dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

Ces dispositions réduisent la capacité d'installation d'un salarié, en particulier hors des agglomérations où le critère d'éloignement de 25 kilomètres contraint la concurrence.

**2.2.1.4. A l'image des professions du chiffre et des avocats, la mission n'a pas identifié dans le domaine juridique d'argument économique de nature à justifier une restriction de la liberté d'installation**

L'objectif de qualité des prestations des professions du droit (notaires, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, mandataires judiciaires et administrateurs judiciaires) peut être atteint par des exigences en matière de formation (qui existent par ailleurs) et éventuellement par un code de déontologie. Les exemples des avocats et des professions du chiffre (experts-comptables et commissaires aux comptes) illustrent des situations concurrentielles où la liberté d'installation ne s'est pas traduite par une réduction de la qualité des services rendus et où le marché, et où le marché de l'emploi et les compétences des professionnels se sont accrues dans un même dynamisme.

La mission n'identifie donc aucun motif d'intérêt général justifiant de restreindre le nombre de ces professionnels ou le nombre de structures d'exercice de ces professions.

## Annexe IV

L'exemple des avocats est révélateur du potentiel de nouveaux emplois qui pourrait résulter de la liberté d'installation de l'ensemble des professions juridiques. Entre 1989 et 2011, le nombre d'avocats est passé de 18 076 à 53 744, soit une multiplication par trois en vingt ans environ. La croissance moyenne de la profession s'est établie à 1 600 avocats supplémentaires par an depuis 2001. Sur la même période, **le nombre de notaires a augmenté de 25 % et celui des huissiers de justice de 6 % (contre 197 % pour les avocats).**

La réglementation actuelle présente par ailleurs des paradoxes évidents. Ainsi, aucun *numerus clausus* ne régit l'accès au diplôme de notaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier ou de commissaire-priseur judiciaire. En revanche, l'exercice libéral de ces métiers est soumis à un plafond en nombre de structures dans lesquelles un professionnel peut s'établir. **Par ce moyen, l'accès effectif à la profession est transféré dans les faits des pouvoirs publics aux associés déjà en place (même si la réglementation prévoit une nomination de droit par le Garde des Sceaux).**

### ***2.2.1.5. La directive « Services » de l'Union européenne impose, hors exceptions explicites, la liberté d'installation dans les secteurs relevant de la libre concurrence***

La Commission européenne a lancé un mouvement de libre circulation des services et de promotion de la mobilité du travail qui vise à traduire concrètement les principes du Traité de Rome. La directive Services (directive 2006/123/CE) et la directive Qualifications Professionnelles (directive 2005/36/CE) en sont la concrétisation.

La proposition de directive « Services », adoptée par le Collège des Commissaires en 2004, couvrait les services aux entreprises et les services aux consommateurs à l'exclusion des services non économiques, des services financiers, de transport et audiovisuels.

Aux dérogations prévues dans la proposition initiale de directive, se sont ajoutés les services de jeux d'argent, les services de soins de santé et les services fournis par les huissiers de justice et les notaires. Ces exclusions figurent à l'article 2 de la directive adoptée.

Un des principes de la directive réside dans **la liberté d'installation des prestataires aux compétences reconnues**. Les régimes d'autorisation ne peuvent être maintenus que s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et s'ils sont proportionnés.

Cinq ans plus tard, la Cour de Justice de l'Union européenne a jugé suite à une intervention du Royaume-Uni (affaire n°C-50/08, 24 mai 2011) que les États membres ne pouvaient pas réserver à leurs nationaux l'accès à la profession de notaire. Elle explique que « *même si les activités notariales (...) poursuivent des objectifs d'intérêt général, celles-ci ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité CE* ». Le décret n°2011-1309 du 17 octobre 2011 a modifié en conséquence la réglementation (décret du 5 juillet 1973) et ouvert le notariat aux ressortissants des autres États membres.

Pour conclure que la condition de nationalité imposée par la France pour devenir notaire était irrégulière, la CJUE a considéré dans son arrêt que la fonction exercée par le notaire relève du champ de la libre concurrence défini à l'article 43 du traité CE, conformément à la position de la Commission Européenne<sup>11</sup> (et non, comme le soutenait la France, du régime dérogatoire de l'article 45 du traité CE, nouvel article 51 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne).

---

<sup>11</sup> « Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique français, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45, premier alinéa, CE. »



## Annexe IV

Dès lors, l'exclusion des services fournis par les notaires du champ de la libre concurrence n'apparaît pas nécessairement en adéquation avec la décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les mêmes questions se posent a priori pour les autres officiers ministériels : huissiers de justice, commissaires priseurs judiciaires.

La réintégration de ces professions dans le périmètre des services relevant de la libre concurrence supposerait d'instaurer leur liberté d'installation.

### 2.2.2. Le principe d'une restriction du nombre de débits de boissons à consommer sur place ne serait légitime qu'en cas de corrélation entre densité du maillage de ces établissements et niveau de consommation d'alcool

Au nom de la santé publique, l'existence d'une corrélation avérée entre la densité de maillage des débits de boissons à consommer sur place<sup>12</sup> et la consommation d'alcool peut justifier la restriction du nombre de ces établissements. La mission n'a pu obtenir la confirmation de l'existence d'un tel lien de la part de l'autorité de tutelle, le ministère de la santé.

Les coûts considérables (humains et économiques) associés à la consommation excessive d'alcool incitent à maintenir le *statu quo* en vigueur.

La mission relève toutefois le fait que les ventes d'alcool sont très majoritairement effectuées en Europe via les restaurants (environ 14 %) et les débits de vente à emporter (grandes surfaces et cavistes : 78 %), pour lesquels aucun quota n'existe en France.

Dès lors, la mission souligne que la pertinence d'un quota portant sur moins de 10 % de la consommation doit être questionnée. La comparaison avec des pays voisins montre en effet que la part de la consommation dans les débits de boissons à emporter est stable, que des quotas s'appliquent ou non.

#### Encadré 3 : Répartition des lieux de consommation d'alcool dans trois pays européens.

Les données relatives aux modalités de consommation d'alcool en France n'ont pu être fournies dans le calendrier de la mission ni par les services de la santé, ni par le ministère de l'intérieur, ni par les services des finances (direction des douanes, direction de la concurrence et des fraudes).

L'homogénéité des statistiques issues des retours des missions économiques dans le cadre de la mission illustre toutefois des tendances homogènes d'un pays à l'autre, que des quotas aient été définis ou non.

En Allemagne, aucun quota n'existe en matière de débits de boissons à consommer sur place. En 2011, la consommation de spiritueux (695 millions de bouteilles, soit 160,55 millions litres alcool pur) était effectuée à **78 % à domicile, 14 % dans des restaurants et 8 % sur d'autres lieux de consommation**. Celle de vin (16,5 millions hl, soit 181,5 millions litres d'alcool pur) était effectuée à 85 % à domicile.

De même, aux Pays-Bas, aucun quota n'existe. La vente s'effectue (en litres d'alcools purs) à **79 % dans des établissements à emporter** et à 21 % dans les bars, cafés et restaurants.

En Italie, pour chaque commune, le nombre d'établissements de vente ou consommation de toute boisson alcoolisée ne peut être supérieur au ratio d'un pour 400 habitants, un quota plus strict qu'en France. Le nombre d'établissements de vente ou consommation de boissons ayant un degré d'alcool supérieur à 4,5 % de volume, ne peut être, pour chaque commune, supérieur au ratio de un pour 1 000 habitants. **La consommation s'effectue à 21 % dans les cafés, restaurants et bars confondus, et à 79 % à partir d'établissements à emporter.**

Source : Direction générale du Trésor.

<sup>12</sup> Nombre de structures par hectare ou par millier d'habitants.

La mission relève que l'objectif pourrait être rempli si le pouvoir de la puissance publique se limitait à un pouvoir d'opposition à l'installation, motivée par des motifs d'ordre sanitaire précis.

### **2.2.3. Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de professionnels**

La restriction du nombre de greffiers de tribunal de commerce est justifiée par des considérations de rendements croissants : l'efficacité associée à la présence de plusieurs greffes au sein d'un même tribunal serait *a priori* inférieure à celle d'une structure unique.

Cette caractéristique incite à approfondir les conséquences des rendements d'échelle croissants : le même argument pourrait conduire à déléguer ce service public à une unique entreprise au niveau national, sur la base d'un cahier des charges précis en matière d'attente de qualité de service. L'exemple de la constitution spontanée du service national Infogreffe par les greffiers illustre la pertinence de l'unicité d'acteur sur tout ou partie de l'activité de la profession.

### **2.3. La mission a relevé l'existence de restrictions implicites à la liberté d'exercice des fonctions d'administrateur et de mandataire judiciaire, non justifiées du point de vue théorique et peu efficaces**

En théorie, les fonctions d'administrateur judiciaire (AJ) et de mandataire judiciaire (MJ) peuvent être attribuées par les tribunaux de commerce, sur décision motivée, à tout professionnel compétent, qu'il soit ou non inscrit sur la liste nationale des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, depuis une réforme intervenue en 2008. L'existence même d'une liste et d'une formation spécifique n'est pas uniforme dans les pays européens : la mission relève par exemple qu'en Allemagne, la formation et le recrutement des administrateurs judiciaires ne font l'objet d'aucune réglementation, et que des avocats sont appelés à exercer de telles fonctions.

En France, les nominations hors liste demeurent exceptionnelles, de l'avis de présidents de tribunal de commerce, de la Chancellerie et des représentants des deux professions rencontrés par la mission.

Les obligations d'assurance, les usages des tribunaux et la difficulté à appréhender la qualité de la prestation de nouveaux acteurs conduisent ainsi les juges à se restreindre aux listes des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires déjà établies.

Or, ces deux listes, en théorie non soumises à un quelconque quota, sont caractérisées par deux formes apparentes de restriction :

- ◆ l'absence de session d'examen d'aptitude en 2007, 2008, 2011 ;
- ◆ une **stabilité des effectifs** (+4 % pour chacune des professions entre 2005 et 2012) surprenante au regard des rémunérations de ces professionnels. Elle résulte d'un nombre d'entrées de nouveaux acteurs coïncidant, volontairement ou non, avec les départs en retraite.

La mission n'a pas pu avoir accès aux statistiques de nominations par les tribunaux de commerce de professionnels ne relevant pas de leur ressort. D'après les interlocuteurs rencontrés, ces nominations seraient également très rares, alors même que les compétences des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires sont nationales<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Jusqu'à la loi n°2003-7 du 3 janvier 2003, la compétence territoriale des mandataires judiciaires était limitée à la cour d'appel. La liste des administrateurs judiciaires était, de son côté, déjà nationale.

## Annexe IV

Ainsi, les deux métiers sont caractérisés par une restriction très forte du vivier des prestataires auxquels la justice consulaire pourrait avoir recours, sans que cette limitation résulte des textes en vigueur.

Cette restriction implicite au nom de la qualité du service est à mettre au regard de la faible appréciation des prestations rendues par certains administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, telle qu'elle ressort des entretiens de la mission avec des professionnels de la justice consulaire et de l'enquête menée auprès de 500 dirigeants d'entreprises au cours du dernier trimestre 2012.

En particulier, la durée élevée de traitement des dossiers de liquidation, l'encours considérable de fonds déposés à la caisse des dépôts et consignations dans le cadre des procédures collectives (7Mds€ dont 5,6 Md€ pour les seuls mandataires judiciaires) et le faible taux de recouvrement des créances par les mandataires judiciaires interrogent quant à l'efficacité et à l'efficience moyennes de ces professionnels.

### **2.4. D'après des professionnels et des administrations de tutelle rencontré par la mission, certaines réglementations de l'offre économiquement non justifiées résultent d'objectifs auxquels elles ne sont pas adaptées : accès à un service de proximité et aménagement du territoire**

La volonté politique de proposer un accès de proximité à certains services (santé, droit) peut prendre différentes formes, directes (subvention à des opérateurs) ou indirectes.

Lors des entretiens avec les membres de la mission, les administrations de tutelle et les représentants de professions ont mis en avant la nécessité d'imposer une restriction de l'offre associée à un tarif réglementé pour assurer la présence de professionnels dans les secteurs à faible demande, à la double fin d'offrir un accès de proximité et d'amener des actifs qualifiés à vivre en milieu rural.

Ceci a constitué le seul argument mis en avant pour justifier les restrictions à l'installation des officiers ministériels (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires) et des pharmacies lors des rencontres avec les représentants des professions et des tutelles. La liberté d'installation (et la liberté des tarifs qui lui serait associée) serait selon les arguments entendus susceptible de générer des déserts pharmaceutiques, juridiques ou médicaux.

Outre les exemples où la liberté totale d'installation des professionnels n'a pas fait obstacle à un maillage adapté aux besoins locaux des consommateurs par le seul jeu de la concurrence (avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, contrôleurs techniques automobiles, diagnostiqueurs immobiliers), la mission rappelle que la restriction de l'offre ne constitue pas une réponse efficiente à la problématique d'accès de proximité aux professionnels, ainsi que présenté au paragraphe 1.7 de la présente annexe.

En effet, d'autres formes de réglementation permettent d'atteindre les mêmes objectifs de façon plus efficiente et au prix de moindres déformations de la situation concurrentielle. Ainsi, des subventions aux professionnels installés dans les secteurs les moins attractifs constituent une réponse plus adaptée à l'objectif d'offrir un accès de proximité que les contraintes sur l'offre. Leur financement peut résulter d'une contribution sur l'ensemble des actes<sup>14</sup>. Elles évitent les effets indésirables d'une restriction de l'offre associée à un tarif national (présentés aux paragraphes 1.7. et 3.1.1), et révèlent le coût de l'accès de proximité et de l'aménagement du territoire.

---

<sup>14</sup> A l'image des règles en vigueur dans le secteur de l'électricité.

### **3. La régulation de l'offre constitue un exercice complexe de planification, y compris dans les cas où elle est légitime**

#### **3.1. Dans l'exercice complexe d'administration du niveau de l'offre, la mission relève en pratique une tendance à restreindre de façon excessive le nombre de professionnels**

##### **3.1.1. Les modalités de la planification, la préservation des intérêts des professionnels établis et les barrières à l'entrée peuvent conduire à retenir un nombre d'acteurs inférieur au niveau optimal**

La réévaluation de l'offre en fonction de la demande est contrainte dans certaines professions. Elle suppose une compréhension et une anticipation fines par le régulateur de l'évolution de l'offre (lente et rigide, aux effets de long terme) et de la demande (potentiellement rapide, à la hausse comme à la baisse).

Dans le cas de professions à *numerus clausus* associé à la liberté d'installation (secteur de la santé, vétérinaires), la contrainte du régulateur résulte de la difficulté à faire coïncider demande et offre locales, et du temps de latence entre les décisions prises et leurs premiers effets. Les secteurs attractifs seront *a priori* couverts par un nombre satisfaisant de professionnels (sud-est de la France pour les professions médicales libérales) tandis que les zones à plus faible demande pourront être caractérisées par une offre insuffisante (« désert médical »). Les solutions à de tels constats peuvent résider dans :

- ◆ l'augmentation du *numerus clausus* si les secteurs attractifs ne présentent pas de caractéristiques d'un excès d'offre tandis que des manques sont constatés ailleurs ;
- ◆ d'incitations financières encourageant des professionnels à s'établir dans les zones de moindre demande, dans les secteurs où un accès de proximité est jugé nécessaire.

Lorsque les restrictions de l'offre reposent sur des critères objectivables (quota par bassin de population, conjugué au nombre de professionnels déjà établis), sans indemnisation financière des confrères, les décisions de création et de suppression sont rendues mécaniques et en théorie indépendantes des intérêts des structures concurrentes. La réglementation relative à l'implantation des pharmacies s'inscrit dans cette optique. Les licences de débits de boisson à consommer sur place (pour les licences de type II et III qui reposent sur un quota par nombre d'habitants) et les autorisations d'exercer des ambulanciers répondent au même principe. En pratique, la suppression est plus rigide car elle doit s'opérer au moment d'une transmission, à l'échéance inconnue, tandis qu'une création peut être décidée à tout moment.

En revanche, les professions pour lesquelles la restriction de l'offre s'opère au niveau des structures d'exercice mais sans lien avec une variable décrivant le niveau de la demande (autorisations de stationnement des taxis, études des officiers ministériels) sont marquées par un phénomène de cliquet à la baisse :

- ◆ les administrations de tutelle peuvent être amenées à supprimer des études dans les secteurs où la demande est faible. Ainsi, la chancellerie retient-elle le critère du chiffre d'affaires des offices de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire pour déterminer de l'opportunité de nommer un successeur. Si la demande décroît en dessous d'un certain niveau, la suppression est proposée ;
- ◆ dans la pratique, la création de nouvelles structures ne constitue pas l'unique solution au nécessaire ajustement de l'offre : un accroissement de la taille des structures existantes ou une amélioration de leur productivité sont également utilisées, au bénéfice des professionnels déjà établis.

## Annexe IV

La conjonction de ces deux effets se traduit par une moindre incitation à créer des études qu'à en supprimer.

Dans les deux cas, des indemnités sont par ailleurs prévues pour les études des officiers ministériels (notaires, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires). Elles sont versées soit au bénéficiaire du titulaire de la structure supprimée dans le cas d'une réduction de l'offre (payées par les confrères bénéficiant du report d'offre), soit de façon symétrique aux professionnels déjà établis pour compenser une éventuelle perte de chiffre d'affaires associée à une création (après une certaine durée d'exercice visant à en analyser les effets induits).

Ces modalités rigidifient l'adaptation de l'offre à la demande et augmentent les barrières à l'entrée de nouveaux acteurs dans les secteurs de forte demande, au titre de la préservation des intérêts des professionnels déjà établis.

### *Exemple : l'activité notariale*

L'activité portant sur les transactions immobilières représente environ la moitié de l'activité des notaires. Depuis le milieu des années 1980, le volume annuel de transactions immobilières a doublé. Dans le même temps, le nombre de notaires n'a augmenté que de 30 % et le nombre d'offices a baissé d'environ 10 % (ce dernier est caractérisé depuis 2000 par une grande stabilité). Par ailleurs, la hausse de la période récente 2005-2012 est due pour moitié au développement du salariat des notaires et non à l'installation de nouveaux associés ou titulaires.

Ces tendances confirment trois phénomènes :

- ◆ une **plus grande efficacité des études et des professionnels**, qui permet de réaliser davantage d'actes par notaire et par étude (en dépit de l'alourdissement éventuel de la réglementation relative à chaque acte). Ceci traduit l'existence de rendements croissants au niveau de chaque étude qui encouragent à accroître la taille des structures, indépendamment de toute politique de régulation de l'offre. La mission relève que les tarifs auraient dû en théorie connaître une baisse (en euros constants) pour partager ces gains de productivité avec les consommateurs. Or non seulement les barèmes des notaires ont été réévalués en fonction de l'inflation, mais de surcroît leur indexation sur les prix de l'immobilier a entraîné leur doublement sur la seule période 2000-2012, au niveau national ;
- ◆ une **rigidité forte à l'accroissement du nombre des études** en dépit de l'augmentation de la demande ;
- ◆ une pression des professionnels et de la réglementation en vigueur à **limiter le nombre de nouveaux entrants**. Dans le cas particulier des notaires, un étudiant diplômé<sup>15</sup> ne peut devenir pleinement notaire que s'il est nommé par le Garde des Sceaux, ce qui suppose soit d'avoir la possibilité de reprendre une étude pour son compte ou en tant qu'associé, soit d'être recruté en tant que notaire salarié par un professionnel établi. Dans les deux cas, l'accès définitif à la profession suppose qu'un notaire déjà installé accepte de partager ou de céder le capital de l'office, ou d'augmenter la rémunération de son salarié<sup>16</sup>. Les engagements successifs pris en 2000 puis en 2008 par les représentants de la profession en matière d'augmentation de l'offre n'ont pas été suivis des effets attendus. Suite à la publication du rapport Attali en 2008, les notaires s'étaient engagés à une croissance de 20 % du nombre de professionnels à l'horizon 2012 (soit 10 500 notaires), en vue d'atteindre 12 000 notaires à l'horizon 2015. Entre 2008 et 2012, et malgré le diplôme accordé chaque année à 1 000 nouveaux étudiants, le nombre de notaires est passé de 8 741 à

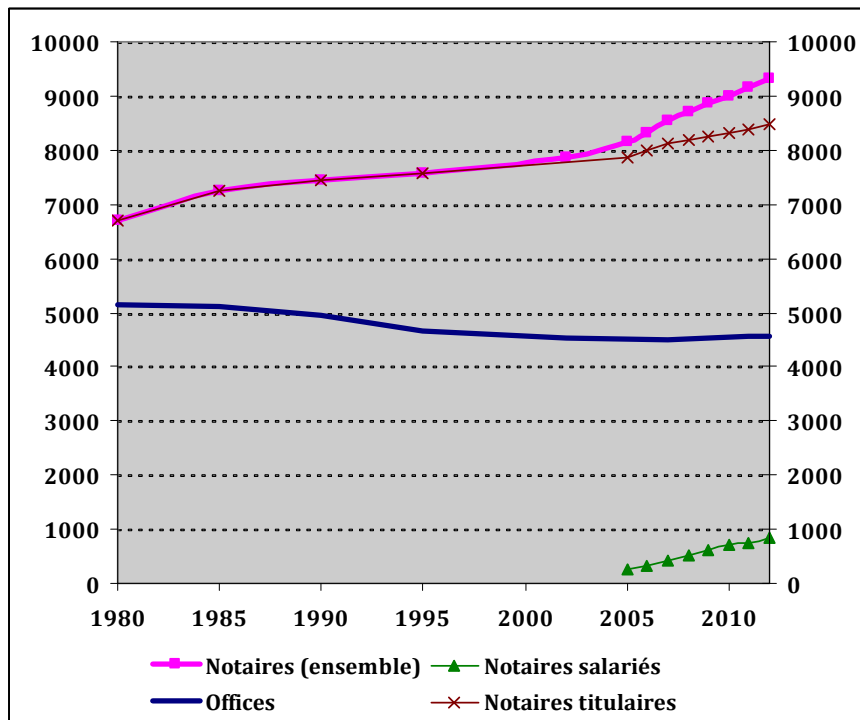
<sup>15</sup> Le diplôme suppose une formation de type bac+7 incluant deux années de stage dans une étude notariale.

<sup>16</sup> Tant qu'il n'est pas nommé notaire salarié, le diplômé a le statut de « notaire assistant » qui lui permet de rédiger tous actes mais pas de les signer. Il perçoit une rémunération estimée à 2 000 € nets par mois, contre 4 000 pour un notaire salarié, lequel peut signer les actes qu'il a établis.

## Annexe IV

9 231 (+5,6 %). La baisse de l'activité immobilière en 2009 a été suivie par deux exercices pleins en 2010 et 2011 et par une hausse globale du montant des transactions qui ne permettent pas à la mission de justifier l'écart entre les engagements de la profession et ces constats.

Graphique 1 : Évolution du nombre de professionnels et d'études sur la période 1980-2012



Source : Mission IGF et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice pour les données postérieures à 2005

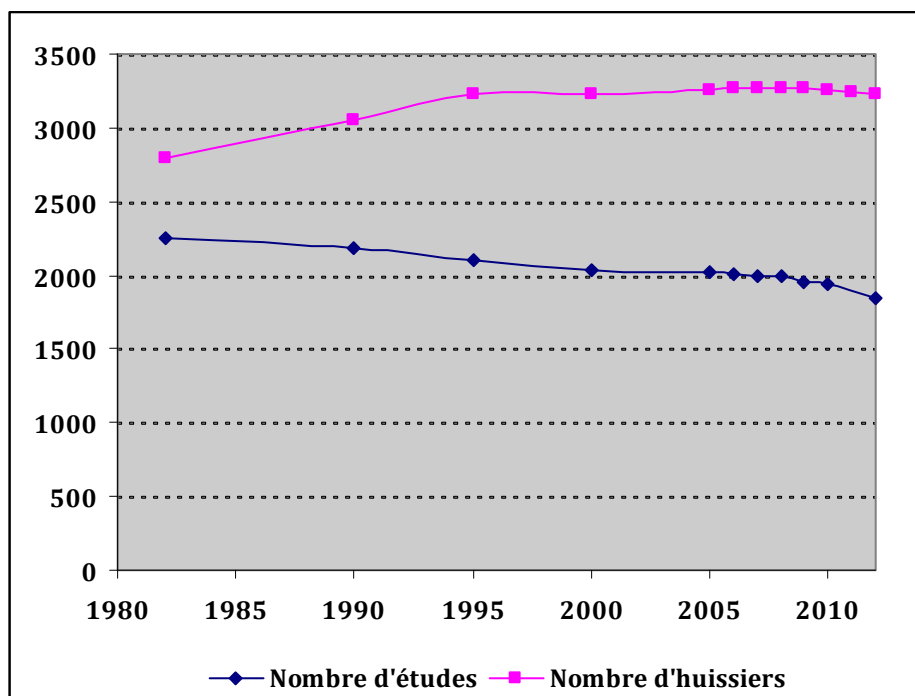
### Exemple : l'activité des huissiers de justice

Des tendances similaires peuvent être identifiées dans le cas des huissiers de justice.

Dans la période récente 1995-2012, le nombre d'études a baissé de 7,5 % tandis que le nombre de professionnels est resté stable (+0,0 %), traduisant une concentration de l'activité, et a priori l'augmentation du chiffre d'affaires par huissier<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> En considérant une croissance du secteur égale à la moyenne du PIB, soit 28 % en termes réels entre 1995 et 2010, ou au moins au rythme de l'évolution de la population : +10 % sur la même période.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'huissiers et d'études entre 1982 et 2012



*Source* : direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et données de la chambre nationale des Huissiers de justice, reprises dans « Études d'huissiers de justice » (Observatoire des Métiers dans les Professions Libérales) pour les données postérieures à 2005 ; pour celles antérieures à cette date, les données proviennent de la publication « Les approches sociologiques de l'activité professionnelle : l'exemple des huissiers de justice » (Alexandre MATHIEU FRITZ et David PONTILLE) et sont issues de la CNHJ.

Le cas particulier des taxis illustre les effets d'un processus de restriction du nombre des autorisations de stationnement par rapport à l'évolution de la demande. La rareté des autorisations de stationnement a engendré une rente pour les producteurs, en nombre insuffisant par rapport à la demande, et donné une valeur à ces autorisations, pourtant accordées à titre gratuit par le régulateur. Tant que la demande croît, le phénomène est entretenu par la valeur croissante des licences : l'investissement consenti pour la reprise d'une licence (200 000 € en moyenne à Paris) accroît la pression des professionnels établis vis-à-vis du régulateur pour limiter le nombre de nouveaux entrants susceptibles de diminuer les revenus futurs qui doivent en permettre le remboursement.

Les montants des prix de cession des études de notaire ou d'huissier les plus dynamiques auraient pu connaître des progressions similaires. De fait, ils ont augmenté de façon significative mais ont été modérés en partie par un pouvoir de contrôle des instances représentatives et de la Chancellerie, au moment des transmissions de dossier de cession.

### 3.1.2. L'étude de certains secteurs révèle un contrôle finalement limité de l'administration quant à l'augmentation de l'offre et aux nominations des acteurs, voire une capture du régulateur

Les réformes envisagées sur les taxis ont par le passé souvent été réduites dans leur champ et leur portée à la suite de mouvements engagés par la profession.

L'organisation actuelle des greffes des tribunaux de commerce est notamment marquée par le poids de familles qui organisent la transmission des structures entre parents et enfants<sup>18</sup>, sans possibilité de refus de l'administration lorsque ces derniers remplissent les conditions de qualification requises. Étant donné le faible nombre de structures (135 en 2012, 134 au 1<sup>er</sup> janvier 2013), le monopole territorial accordé à chacun des greffes et la rémunération moyenne de ces professionnels (327 000 € pour le titulaire d'une structure unipersonnelle, davantage en moyenne pour les associés de sociétés) qui résulte d'un prélèvement sur l'économie, la mission considère que les conditions sont réunies pour encourager le développement de marchés publics qui organisent la fonction de façon plus transparente.

### 3.2. Les réglementations qui restreignent l'offre peuvent être contournées

#### 3.2.1. La reconnaissance de qualifications professionnelles au niveau européen aligne les restrictions relatives à la formation sur les règles les moins contraignantes

La directive européenne relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est entrée en vigueur et s'applique par défaut à une majorité des secteurs de l'économie.

Pour chaque profession, l'existence d'un *numerus clausus* en France constitue un traitement défavorable aux candidats français par rapport à des ressortissants d'autres États où il n'existerait pas. Face à de telles situations, des pratiques de contournement plus ou moins généralisées ont été constatées. Elles sont naturellement plus poussées lorsque la seule forme de restriction de l'offre réside justement dans la formation, et que la liberté d'installation des professionnels qualifiés est assurée.

Les « numerus clausus » comme les capacités pédagogiques et logistiques d'accueil de nouveaux étudiants favorisent de plus en plus l'arrivée en France de professionnels, français ou non, formés et diplômés à l'étranger. Parmi les activités où l'accès à la formation est contraint, une explication tient au déficit de structures de formation. Cette situation se retrouve pour :

- ◆ les vétérinaires ;
- ◆ les masseurs-kinésithérapeute ;
- ◆ les chirurgiens-dentistes ;

Faute de pouvoir se former en France, un nombre croissant d'étudiants français partent alors se former dans d'autres pays d'Europe, notamment en Belgique, en Espagne ou en Roumanie. Une fois le diplôme obtenu, celui-ci fait l'objet d'une reconnaissance quasi-automatique par les instances ordinales et les professionnels sont alors aptes à exercer sur le territoire.

Parmi les nouveaux inscrits de 2012, la part de diplômés – français ou étrangers – **formés à l'étranger a atteint 30 % chez les chirurgiens dentistes, plus de 40 % chez les masseurs-kinésithérapeutes, plus de 50 % chez les vétérinaires.** Sans doute faut-il s'interroger sur les surcoûts engendrés, pour les étudiants, par ces formations à l'étranger.

Par exemple, le numerus clausus qui s'applique en France aux études de vétérinaire n'a pas cours en Belgique. La reconnaissance automatique des qualifications introduite par la directive 78/1026/CEE du 18 décembre 1978 transposée par la loi du 20 octobre 1982 permet aux étudiants français d'obtenir en Belgique le titre professionnel de docteur en

---

<sup>18</sup> Trois des quatre greffes des tribunaux de commerce de petite couronne, parmi les plus importants de France, sont ainsi caractérisés par l'association d'une personne et de deux ou trois de ses enfants (à l'exclusion de tout autre associé), assurant la conservation du greffe sous le contrôle de la famille. Une famille constituée de 3 frères et de leurs enfants contrôle 4 greffes, tandis qu'au total 7 noms de famille sont associés à 21 greffes sur les 134 que compte le pays.



## Annexe IV

médecine vétérinaire, puis de s'installer en France sans avoir à passer les concours des écoles nationales vétérinaires françaises.

Il existe donc depuis plusieurs décennies un flux d'étudiants français partant en Belgique pour étudier, puis revenant en France exercer leur profession une fois leur diplôme obtenu. Ce phénomène ancien est resté relativement limité jusque dans les années 1990, mais a pris de l'importance depuis le début des années 2000, à tel point qu'en 2011, 42 % des nouveaux inscrits à l'ordre national des vétérinaires français avaient obtenu leur diplôme en Belgique (les diplômés des écoles françaises en représentent 42 % la même année). L'ampleur de ce phénomène remet en question la pertinence du *numerus clausus* des écoles nationales vétérinaires françaises (caractérisé par ailleurs par une grande stabilité).

Cette pratique, légale, illustre à la fois la possibilité de générer des emplois supplémentaires dans ce secteur attractif par rapport au niveau d'offre administré, et l'inefficacité d'un *numerus clausus* sans considération des règles de nos homologues européens.

### 3.2.2. Le *numerus clausus* français génère des contraintes auprès des pays voisins

Les restrictions à la liberté de formation en France se traduisent, pour les pays voisins qui n'ont pas mis en œuvre de telles limitations, par un afflux de candidats français cherchant à les contourner. La Belgique, voisine, francophone et ayant fait le choix d'une formation libre (sous réserve de validation de notes minimales), est une destination privilégiée des étudiants français.

Face à l'arrivée de nombreux étudiants français<sup>19</sup>, la Belgique a récemment mis en place des quotas de non-résidents à l'entrée de ses formations de santé, les candidats étant départagés par tirage au sort.

La cour constitutionnelle belge a invalidé en 2011 les premiers quotas établis en 2006 dans certaines spécialités (sage-femme, ergothérapie, logopédie, podologie-podothérapie, audiologie et éducateur spécialisé en accompagnement psycho-éducatif) et les a maintenus en médecine vétérinaire et kinésithérapie au nom de la sauvegarde de la santé publique. En effet, de nombreux étudiants retournaient dans leur pays d'origine, une fois leur diplôme acquis, au point de considérer que ces secteurs risquaient d'être fragilisés en Belgique.

En septembre 2012, pour la première fois, des restrictions semblables (30 % d'étudiants non résidents admis en première année) ont été mises en place en études de médecine et d'odontologie.

### 3.2.3. L'esprit de la régulation peut être contourné dans le cas des débits de boissons à consommer sur place

Hormis le cas parisien, spécifique en raison de la réduction du département à une ville, les restrictions portant sur la densité locale du maillage des licences de débits de boissons à consommer sur place peuvent être légalement contournées. En effet, pour ces établissements, il existe un quota prévu en fonction du nombre d'habitants par ville : le nombre de débits de boissons de 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégories ne peut excéder le ratio d'un pour 450 habitants.

---

<sup>19</sup> « De 2005 à 2010, les non-résidents sont passés de 30 % à 45 % en première année de dentaire, et de 17 à 26 % en médecine. Selon les directeurs d'établissement, ces étudiants étrangers sont essentiellement des jeunes Français, attirés par des études dans leur langue maternelle sans concours ni *numerus clausus*. Pour passer en année supérieure en Belgique, il suffit en effet d'avoir 12 de moyenne et de ne pas avoir une seule note en dessous de 10. », Le Figaro, 27 juin 2012

## Annexe IV

Cependant, pour les établissements de 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> catégories uniquement<sup>20</sup>, un nouvel entrant qui souhaiterait s'installer dans une ville dont le quota est dépassé peut acquérir une licence existante (ou en demander une nouvelle) dans une autre ville du département (à défaut d'en trouver une dans la commune d'implantation) et la transférer légalement au lieu de son choix, sans que le quota dépassé puisse l'en empêcher. Ce transfert n'interdit en rien l'octroi de futures autorisations dans la commune d'origine. La réglementation ne contraint dès lors pas le nombre effectif d'établissements par ville (hors licences de 4<sup>ème</sup> catégorie) mais elle impose une complexité administrative aux nouveaux entrants dans les secteurs saturés.

### **3.2.4. Certains services substituables à ceux des professionnels régulés ne présentent pas de restriction de l'offre**

Face à la restriction de l'offre de taxis sur réservation, des clients peuvent choisir de s'adresser à des sociétés proposant des services de transport substituables. Ainsi, les véhicules de tourisme avec chauffeur (dont le nombre est estimé à 10 000 par les syndicats de chauffeurs de taxi) et les taxis-motos, qui se sont développés depuis 2000, ne font pas l'objet d'une administration du niveau de l'offre.

Le fort développement de ces services, qualifiés de « contrefaçons de taxis » par les mêmes syndicats, illustre la pénurie qui résulte du niveau actuel d'autorisations de stationnement (en particulier dans les grandes métropoles françaises) ainsi que l'intérêt économique du développement de cette nouvelle offre.

### **3.2.5. Certaines règles ne sont pas respectées, du fait de l'héritage d'une situation historique ou de la difficulté à les faire appliquer**

Tel est le cas des débits de boisson. Le ministère de l'intérieur indique que la ville de Paris comptait 9 164 licences II, III et IV exploitées au 1<sup>er</sup> octobre 2011. En théorie, la population parisienne (2,23 millions d'habitants) devrait permettre l'installation d'environ 4 950 débits de boissons à consommer sur place au regard du quota d'un établissement pour 450 habitants. Cet écart du simple au double résulte d'une situation antérieure à l'entrée en vigueur des quotas et de la rigidité actuelle des restrictions.

La ville de Paris étant à la fois un département, le transfert d'autorisations d'autres communes n'y est pas autorisé : en l'état actuel de la réglementation, tout débit de boisson qui ne revend pas sa licence au moment de sa clôture ne peut pas être remplacé. A un terme très éloigné, les quotas en vigueur amèneraient à diviser par deux le nombre de bars et de cafés disposant de licences II, III et IV.

Pourtant, le bassin de population qui fréquente les débits de boisson parisiens s'étend au-delà des limites du périphérique : la limitation de l'offre sur la base de la seule population parisienne ne traduit pas cette réalité.

---

<sup>20</sup> Les licences de 4<sup>ème</sup> catégorie associées aux alcools les plus forts font l'objet de restrictions plus strictes.

Une autre illustration de ce problème est offerte par les services de transport sanitaire. Les quotas peuvent être dépassés lorsque leur niveau est situé en deçà du niveau économiquement adapté, et que le contrôle ou les sanctions ne sont pas dissuasifs. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012, la Cour des comptes a souligné que le plafond du nombre de véhicules de transport sanitaire n'est pas respecté dans deux tiers des départements ; la Cour estime que le dépassement moyen est d'environ 12 %. La mission rappelle qu'aucun argument théorique à la limitation du niveau de l'offre de véhicules de transport sanitaire n'a été relevé et estime que les dépassements constatés illustrent l'inadéquation des quotas au niveau d'offre requis.

#### **4. Une régulation économiquement injustifiée ou sous-optimale du niveau de l'offre accroît les prix, réduit le potentiel d'emploi et génère des effets secondaires non désirés dans de nombreux secteurs**

##### **4.1. La restriction de l'offre limite la concurrence entre les producteurs et réduit l'incitation à l'innovation et l'amélioration de l'efficacité qui lui sont associées**

Sauf s'ils répondent à des spécificités décrites en première partie de cette annexe, les secteurs étudiés ne présentent pas de défaillances de marché de nature à justifier une restriction de l'offre par la réglementation. Les exceptions, recensées au paragraphe 2.1., concernent les professions de la santé (au premier rang desquels les médecins), les greffes de tribunal de commerce (dont les fonctions pourraient être assurées dans le cadre d'une délégation de service public formelle) et les débits de boissons à consommer sur place (dans l'attente d'études mesurant l'impact de la libéralisation de ce secteur sur la santé publique).

Les prix associés à une offre contrainte sont supérieurs aux niveaux efficaces, à qualité de service inchangée, et ceci qu'ils fassent l'objet d'un tarif administré ou non.

Dans le cas de restrictions explicites et implicites de l'offre dont la justification économique n'est pas établie (chauffeurs de taxis, ambulances, officiers ministériels, mandataires et administrateurs judiciaires), la restriction entraîne une réduction du bien être global liée à un déficit de concurrence : demande non satisfaite, nombre d'acteurs et efficacité sous-optimaux, prix supérieurs au niveau optimal. Associée à la restriction de l'offre (qui empêche la régulation naturelle par l'arrivée ou le départ de producteurs), une administration des tarifs a été mise en place pour toutes ces professions, avec des conséquences importantes présentées dans l'annexe portant sur les tarifs :

- ◆ fixation des tarifs à un niveau globalement plus élevé que le niveau efficace ;
- ◆ faible incitation à l'innovation générée par les tarifs ;
- ◆ captation des éventuels gains de productivité par les professionnels (secteur juridique).

Les rentabilités constatées par la mission varient considérablement selon la localisation et l'organisation des structures. Dans les secteurs à la demande dynamique, la rigidité à la réévaluation de l'offre augmente le volume de transactions par entreprise. La recherche ou non d'une plus grande efficacité peut conduire à des forts écarts de marge.

Les statistiques et une enquête menée par la DGCCRF indiquent par exemple qu'une étude d'huissiers de justice organisée efficacement peut générer une rentabilité de 60 % sur un chiffre d'affaires important. Laissée libre de définir ses prix et en présence d'une concurrence efficace, cette structure pourrait diviser ses prix par deux en conservant une marge de 20 % (toutes choses égales par ailleurs).

## Annexe IV

En l'absence de concurrence, les objectifs recherchés par les pouvoirs publics (sécurité juridique et financière, santé des personnes) peuvent être atteints par la combinaison d'une restriction de l'offre et d'un tarif réglementé, à un coût supérieur au niveau optimal.

A tarifs inchangés, l'augmentation de l'offre (voire la liberté d'installation) se traduit par une répartition différente des profits entre des professionnels sans impact sur le budget du consommateur.

**En revanche, la mise en concurrence partielle ou totale dans les secteurs de forte activité générerait une baisse immédiate des prix si ceux-ci pouvaient évoluer partiellement ou totalement.**

### 4.2. Les restrictions de l'offre non justifiées limitent de façon excessive le niveau de consommation et augmentent les prix

A réglementation tarifaire inchangée, l'estimation de la demande non exprimée ne peut naturellement pas être effectuée de façon absolue dans les secteurs dont le niveau d'offre est réglementé. A plus forte raison, l'équilibre de marché des prix et de l'offre qui résulterait de la liberté d'installation et de la liberté des tarifs ne peut pas être défini sans production d'analyses sectorielles qui permettraient de déterminer les courbes d'offre et de demande.

En tarifs libres (vétérinaires, professions de la santé pour les actes non prescrits ou non conventionnés, pharmacies pour les produits autres que les médicaments, débits de boissons à consommer sur place, professions juridiques pour les activités non réservées), une réduction réglementaire de l'offre limite la concurrence et est susceptible d'augmenter le prix auquel les quantités sont échangées à l'équilibre de l'offre et de la demande.

Dans le cas de tarifs administrés, la réduction de l'offre contribue à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis de l'administration (taxis, ambulances, officiers ministériels) et à atteindre des niveaux de prix supérieurs au niveau optimal<sup>21</sup>. L'éventuelle rente des producteurs associée peut perdurer ou s'accroître selon un processus décrit au paragraphe 4.3.

Les exemples internationaux permettent d'illustrer l'écart qui peut exister entre l'équilibre réglementé et l'équilibre atteint après assouplissement ou suppression des restrictions à l'installation.

#### 4.2.1. Le faible taux d'équipement de la France en véhicules de transport non sanitaire et le prix élevé des licences de taxis traduisent un déficit d'offre dans le secteur du transport de personnes

En France, et en particulier à Paris, les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC), se développent rapidement. Pourtant, leurs prix sont généralement supérieurs aux tarifs réglementés des taxis. Le prix des licences de taxis a augmenté sur la dernière décennie (cf. paragraphe 4.3.1).

Ces indices signalent **l'existence d'une demande non satisfaite** par le niveau actuel de la régulation, également illustrée par les files d'attente aux points de stationnement et par la difficulté à trouver un taxi à certaines heures hors des aéroports à partir desquels les courses sont plus longues et plus rentables.

---

<sup>21</sup> Défini par le niveau de coûts d'une structure efficiente auxquels s'ajoute une marge raisonnable.

## Annexe IV

### 4.2.1.1. *Le taux d'équipement en véhicules de transport de la France est nettement inférieur à celui de nos principaux partenaires européens*

Avec 55 489 taxis et 8,8 taxis pour 10 000 habitants, la France présente un taux d'équipement en taxis nettement inférieur à celui de nos principaux partenaires européens : près de 14 taxis pour 10 000 habitants en Grande-Bretagne et en Espagne, 18,3 aux Pays-Bas. L'Irlande, qui a déréglementé le secteur des taxis en 2000, connaît un taux d'équipement record : 37,5 taxis pour 10 000 habitants.

**Tableau 1 : Nombre total de taxis et nombre de taxis pour 10 000 habitants, par pays**

Pays	Nombre de taxis	Taxis pour 10000 habitants	Date des données
Irlande	17700	37,5	2012
Pays-Bas	30000	18,3	2007
Espagne	65388	13,9	2011
Grande-Bretagne (yc Écosse)	83700	13,6	2011
France	55489	8,8	2010

*Source : IGF.*

### 4.2.1.2. *Le sous-équipement en transports de voyageurs est particulièrement marqué à Paris*

Londres et New York sont entre deux et trois fois plus équipés que la région parisienne en transport automobile de voyageurs. La comparaison est particulièrement frappante dans le cas londonien car cette métropole présente également un réseau dense de transports en commun.

**Tableau 2 : Nombre de taxis et de véhicule de location avec chauffeur à Paris, Londres et New York**

Ville	Nombre de taxis	Nombre de véhicules de location avec chauffeur	Nombre total de véhicules	Taxis pour 10000 habitants	Véhicules de transport pour 10000 habitants
Londres	22600	50700	73300	27,7	89,7
New York	13000	40000	53000	15,8	64,3
Paris (y compris petite couronne)	16623	1200	17823	24,9	26,7

*Source : IGF.*

Ces différences de taux d'équipement s'expliquent par les différences de réglementation : il n'y a pas de contingentement du nombre de taxis à Londres, mais simplement un examen. A New York, le nombre de taxis est contingenté, mais le doublage (exploitation du même véhicule par plusieurs conducteurs sur des plages horaires différentes) est pratiqué généralement.

Par ailleurs, rien n'indique que le plus grand nombre de véhicules en circulation à Londres et New York se traduise par une moindre qualité de service. Pour prévenir toute dégradation de la qualité des prestations, il existe des procédures qui permettent aux consommateurs de se plaindre auprès de l'autorité de régulation, notamment via des formulaires simplifiés sur leur site internet.

## Annexe IV

### 4.2.1.3. La suppression du quota de taxis en Irlande a engendré un triplement du nombre de taxis à Dublin

En Irlande, à la suite de la suppression du quota de taxis en 2000, **le nombre de taxis a été multiplié par trois en deux ans**. Les tarifs étant restés réglementés, la déréglementation s'est uniquement traduite par un ajustement du niveau d'activité. Le tableau suivant résume les réformes menées sur le secteur des taxis dans différents pays.

**Tableau 3 : Réformes de la réglementation de l'offre de taxis entreprises dans différents pays**

	Caractéristiques du marché	Nombre de véhicules	Tarifs	Niveau de service
Irlande (déréglementation de l'accès)	Les taxis ordinaires prédominent (Dublin)	Augmentation massive (+ 200 % à Dublin et + 100 % en moyenne)	Restent réglementés	Diminution du temps d'attente dans tout le pays. Diminution nette pour les taxis à poste fixe et faible pour les radio-taxis
Nouvelle-Zélande (déréglementation de l'accès et des tarifs)	Le secteur des radio-taxis est important, surtout en dehors des villes	Augmentation massive (+ 160 % en moyenne entre 1989 et 2001). Diminution marginale du nombre de taxis ainsi que de leur disponibilité en zone rurale	Baisse en termes réels et hausse en termes nominaux. Les tarifs augmentent en termes réels en zone rurale	Diminution du temps d'attente. Fort élargissement de la gamme de services.
Suède (déréglementation de l'accès et des tarifs)	Prédominance des radio-taxis. Forte proportion (56 %) de courses subventionnées (surtout en zone rurale)	Augmentation immédiatement après la déréglementation, stabilisation ensuite. Pas d'augmentation à long terme en zone rurale. La tendance s'affaiblit.	Augmentation (en termes réels) immédiatement après la déréglementation, stabilisation ensuite. Augmentation maximale dans les villes moyennes et en zone rurale. Le coût des courses subventionnées a augmenté à la campagne et diminué en ville.	Raccourcissement du temps d'attente, pas d'évolution de la satisfaction des clients.
Norvège (déréglementation des tarifs dans certaines zones)	Prédominance des radio-taxis. Forte proportion (20 %) de courses subventionnées (surtout en zone rurale).	Aucun changement imputable à la déréglementation.	Augmentation (en termes réels) immédiatement après la déréglementation, stabilisation ensuite. Différenciation accrue des tarifs (surtout dans les grandes villes).	Augmentation de l'offre de nuit due à l'augmentation possible des recettes entraînée par la différenciation des tarifs
Pays-Bas (déréglementation de l'accès et plafonnement des tarifs)	Prédominance des taxis ordinaires dans les grandes villes et des radio-taxis ailleurs. Forte proportion de courses subventionnées par les pouvoirs publics, surtout en zone rurale.	Augmentation considérable du nombre de taxis ordinaires	Augmentation la première année et diminution la seconde année (en termes réels).	Augmentation très nette de la disponibilité des taxis ordinaires le week-end. Augmentation marginale de l'utilisation des taxis en ville et diminution en zone rurale.
États-Unis	Fortes différences, mais prédominance des taxis ordinaires en ville	Augmentation massive (+ 18 à + 127 %)	Augmentation	<i>Statu quo</i>
Canada	Fortes différences, mais prédominance des taxis ordinaires en ville	Augmentation	Inconnu	Amélioration de la disponibilité, baisse de la qualité

Source : Bekken et Longva, 2003

#### **4.2.2. La déréglementation du secteur des huissiers de justice aux Pays-Bas a été suivie de la baisse du niveau des prix atteignant 40 % pour des recouvrements**

La déréglementation du secteur des huissiers de justice aux Pays-Bas date de 2001, quand la nouvelle loi sur les huissiers (Gerechtsdeurwaarderswet) est entrée en vigueur. Ce processus de libéralisation visait notamment l'élargissement de l'accès au métier, une liberté accrue d'installation et l'extension de l'exercice du métier au niveau national. Au demeurant, le tarif facturé au créancier a été libéralisé, tandis que le tarif calculé au débiteur pour les actions judiciaires de recouvrement (exploit, saisie, etc.) est réglementé dans un code des tarifs d'actions judiciaires des huissiers (*Besluit tarieven ambthandelingen gerechtsdeurwaarders*).

Depuis 2001, sous l'effet de cette déréglementation, le secteur a connu un regroupement des acteurs à travers des fusions, des reprises et la création d'organisations de coopération ; par ailleurs, la concurrence a mené à la faillite de certaines études. Les prix facturés aux créanciers ont baissé, jusqu'à 40% pour des grandes études d'huissiers. Un rapport de 2009 signale que, suite à la libéralisation des tarifs, les huissiers ont tendance à privilégier les créanciers au détriment des débiteurs, mettant en péril leur tâche publique.

#### **4.3. Associée à une demande croissante, la restriction de l'offre peut engendrer des phénomènes de rente des producteurs et accroître la tension sur les prix**

Ainsi que décrit au paragraphe 3.1.1., la valeur des autorisations d'exercer<sup>22</sup>, lorsque leur nombre est limité, s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur.

Réciproquement, le niveau élevé du prix des licences ou des études génère une pression à la hausse sur les prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement.

Le capital constitué ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais.

Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de la licence ou de l'étude au moment de sa cession.

##### **4.3.1. L'augmentation du prix des licences de taxis reflète celle de leur rentabilité**

La cession d'une licence doit être déclarée à la préfecture du département correspondant ; le prix de cession n'est pas soumis à déclaration et ne fait pas l'objet d'un suivi statistique.

Initialement, les autorisations de stationnement ont été accordées à titre gratuit par l'administration ; l'existence même d'un prix de cession, en l'absence de clientèle et donc de fonds de commerce, traduit une rareté de l'offre au regard de la demande.

Les données disponibles permettent de constater que dans les grandes villes, le prix des licences croît nettement plus vite que l'inflation : +8 % par an en moyenne à Paris, + 6 % à Lyon, +15 % à Marseille sur la période 2004-2011. Cette forte croissance suggère que la rentabilité des taxis est en augmentation.

Les titulaires successifs ont profité de cette augmentation au moment de céder leur licence à un successeur.

---

<sup>22</sup> Autorisations accordées aux taxis, aux ambulances et aux débits de boissons à consommer sur place ; offices des notaires, des huissiers, des greffiers des tribunaux de commerce et des commissaires priseurs-judiciaires

## Annexe IV

**Tableau 4 : Prix moyen des licences de taxis en 2004 et 2011, par ville**

Ville	Prix moyen en 2004, en euros	Estimation par les mairies en 2011, en euros	Croissance 2004-2011	Croissance annuelle moyenne de la valeur de la licence
Paris	119 000	200 000	+68 %	+8 %
Lyon	53 000	80 000	+51 %	+6 %
Lille	105 000	130 000	+24 %	+3 %
Marseille-Aix	50 000	130 000	+160 %	+15 %
Nice	256 000	350 000	+37 %	+5 %

Source : DGClS.

En moyenne, les artisans-taxis qui travaillent seuls ont un revenu déclaré de 16 140 € en 2010<sup>23</sup>. Le remboursement d'une licence acquise à 130 000 € (soit huit années pleines de revenus) par un emprunt sur 25 ans suppose le versement d'une mensualité de 650 €<sup>24</sup>, soit 48 % des revenus mensuels. Sauf à supposer une sous-déclaration importante des revenus, l'amortissement de l'autorisation de stationnement constitue une charge lourde dans l'exploitation des artisans-taxis.

Il faut souligner que ces artisans-taxis ne représentent que la moitié des conducteurs de taxi, l'autre moitié exerçant en association avec d'autres conducteurs de taxis, ou comme salariés de sociétés de taxis.

### **4.3.2. Le prix d'une licence de débit de boissons à consommer sur place dépend de sa catégorie et de la demande qui lui est associée**

Le quota portant sur le nombre de licences de débits de boissons à consommer sur place génère une valeur pour ces autorisations (actuellement 10 000 € pour une licence IV d'après la préfecture de police de Paris, contre 2 500 € dans un département de province comme le Morbihan). Cette valeur est susceptible de connaître une hausse similaire à celle des autorisations de stationnement des taxis si le nombre d'établissements ne peut s'ajuster au niveau de la demande (cas théorique d'une baisse du niveau de l'offre à Paris, du fait d'un quota deux fois inférieur au nombre actuel d'établissements).

### **4.3.3. Les revenus et les prix d'acquisition des études des officiers publics ministériels s'inscrivent en hausse depuis une décennie, à l'exception de ceux des officiers commissaires-priseurs judiciaires**

Une telle évolution à la hausse caractérise également les prix des études des officiers ministériels, au premier rang desquels les notaires et les huissiers. Tous ces professionnels bénéficient d'un périmètre d'activités réservées et d'une activité stable (à l'exception notable des notaires en matière d'immobilier, liée aux volumes et aux prix des transactions).

Des statistiques issues des cessions réalisées chaque année par les notaires, les huissiers de justice, les commissaires-priseurs judiciaires permettent, en synthétisant les informations issues de dossiers individuels et de sociétés, de constater une progression forte des revenus et de la valeur des études au cours de la dernière décennie, à l'exception des commissaires-priseurs judiciaires. On retrouve dans ces données la forte dépendance des revenus des notaires vis-à-vis du cycle immobilier (niveau des prix et volumes de vente).

<sup>23</sup> Dans un secteur par le poids des règlements en argent liquide, ce montant doit être considéré comme un minimum.

<sup>24</sup> En retenant un taux d'intérêt de 3,50 %.



## Annexe IV

Les niveaux de bénéfice permettent aux nouveaux entrants (titulaires ou associés) de rembourser le capital investi en un temps court, au niveau des tarifs en vigueur.

La valorisation des sociétés est relativement stable d'une année sur l'autre lorsqu'elle est mise en lien avec les bénéfices réalisés : 2,2 années de résultat pour une étude de notaire, 2,6 pour un huissier ou un greffier de tribunal de commerce, 1,6 pour un commissaire-priseur judiciaire (le bénéfice incluant pour ces derniers une part d'activité en ventes volontaires, non liée directement à la « charge »).

**L'évolution des prix des offices entre 2005 et 2010 doit être comparée à celle des prix à la consommation (+8.3 %) sur la même période. Celle des revenus courants entre 2001 et 2010 doit être rapprochée de l'inflation sur cette décennie : +16.3 %.**

Les évolutions annuelles relatives aux greffiers des tribunaux de commerce (GTC) et aux commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) sont à interpréter avec précaution étant donnée la taille réduite des échantillons.

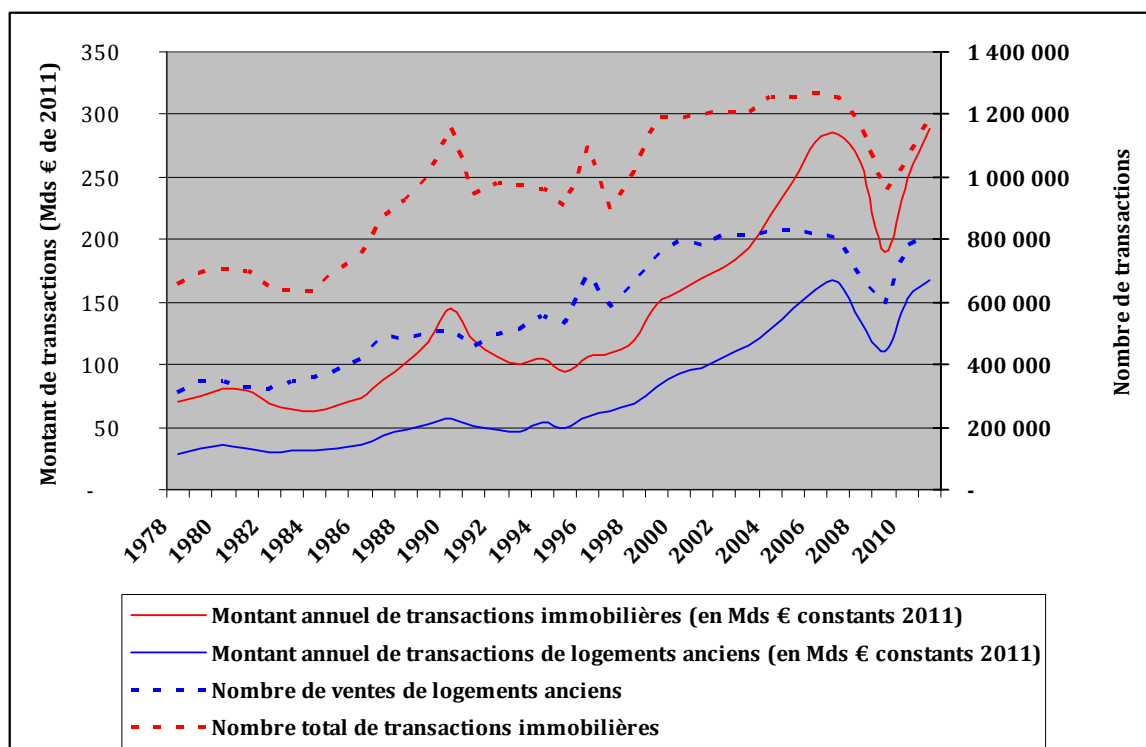
### ***4.3.3.1. Les revenus et les prix des offices des notaires ont connu une forte hausse liée au volume et aux prix croissants des transactions immobilières***

Dans le cas des notaires, le tarif réglementaire prévoit une indexation des émoluments d'une transaction immobilière sur le montant de la transaction. La hausse combinée des prix immobiliers et des volumes de transactions s'est traduite par une forte augmentation du montant annuel de transactions, des revenus et du prix des études cédées. En particulier, **le revenu moyen a augmenté de 60.8 % entre 2001 et 2010**, après une baisse ponctuelle en 2008-2009 due au moindre volume de transactions immobilières.

Le prix d'une étude connaît des évolutions moins marquées. Cette modération est imputable aux modalités de calcul (lissage de plusieurs exercices) et aux contrôles a priori effectués par les représentants de la profession puis par la chancellerie quant au niveau adéquat des prix convenus entre les parties.

## Annexe IV

**Graphique 3 : Volume et montant (en euros constants) des transactions immobilières entre 1978 et 2011**



*Source : Friggit (CGEDD), données INSEE-Notaires et mission IGF.*

*Méthode de lecture : le montant des transactions immobilières est passé de 79 Mds€ en 1981 à 288 Mds€ en 2011 en monnaie constante (euros de 2011), bénéficiant notamment d'un volume de ventes en hausse de 700 000 à 1 200 000 sur la même période.*

**Tableau 5 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel**

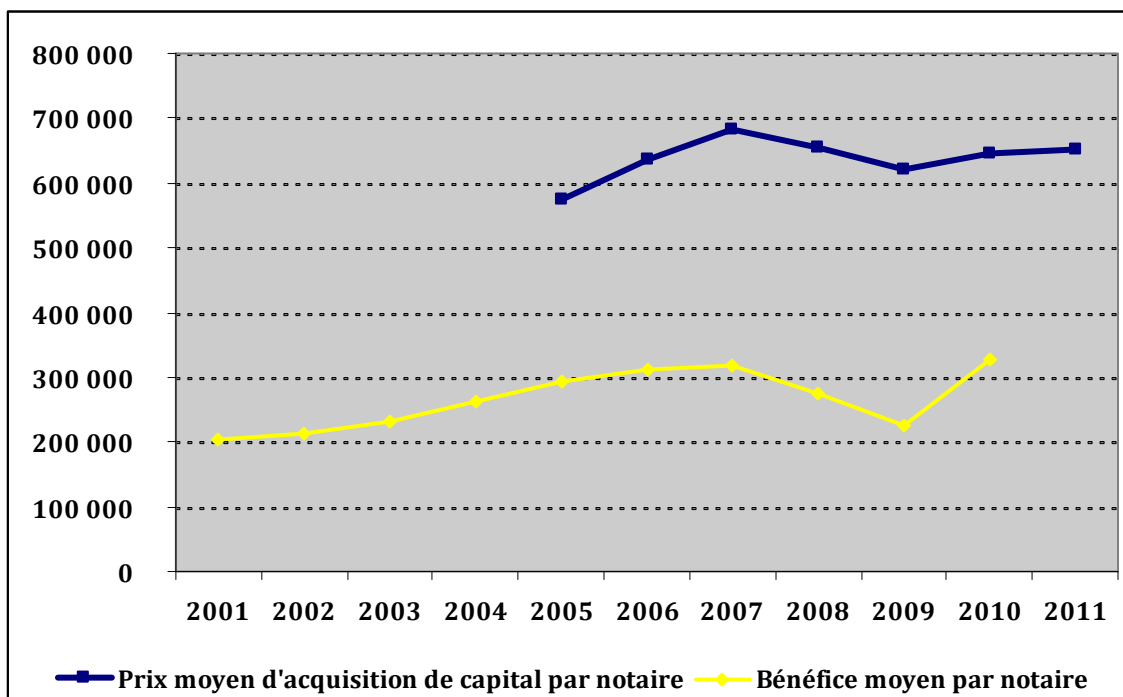
Année	Bénéfice moyen par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	203 416	2321	-	-
2002	212 322	3010	-	-
2003	230 621	3482	-	-
2004	263 533	3592	-	-
2005	292 506	3714	574 806	816
2006	312 982	3404	637 694	902
2007	317 518	2767	683 052	989
2008	275 789	2041	653 742	851
2009	225 661	1289	621 620	878
2010	327 036	402	645 079	1 036
2011	-	-	652 831	875
Évolution 2005-2010	11,8 %	-	12,2 %	-
Évolution 2001-2010	60,8 %	-	-	-

*Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.*

*Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.*

## Annexe IV

**Graphique 4 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel**



Source : *ibid*

### 4.3.3.2. La progression des revenus des huissiers et du prix de leurs études est constante et nettement supérieure à l'inflation

Le tarif des huissiers, défini en 1996, a été revalorisé une seule fois, en 2007.

Avant cette hausse réglementaire, les revenus des huissiers croissaient plus rapidement que l'inflation (+10,5 % entre 2001 et 2006 en euros courants, contre une inflation de 9,2 % sur la même période). **La revalorisation du taux de base des huissiers en 2007 a permis une forte croissance des revenus (+30,2 % entre 2006 et 2010 contre une inflation de 6,4 %) et du prix des études.**

En raison de la rigidité de l'offre et des tarifs, ces évolutions correspondent à l'accroissement des revenus annuels et de la rente constituée par le prix des études, financés par l'augmentation des prix facturés aux consommateurs.

**Tableau 6 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ) , rapportés à un professionnel**

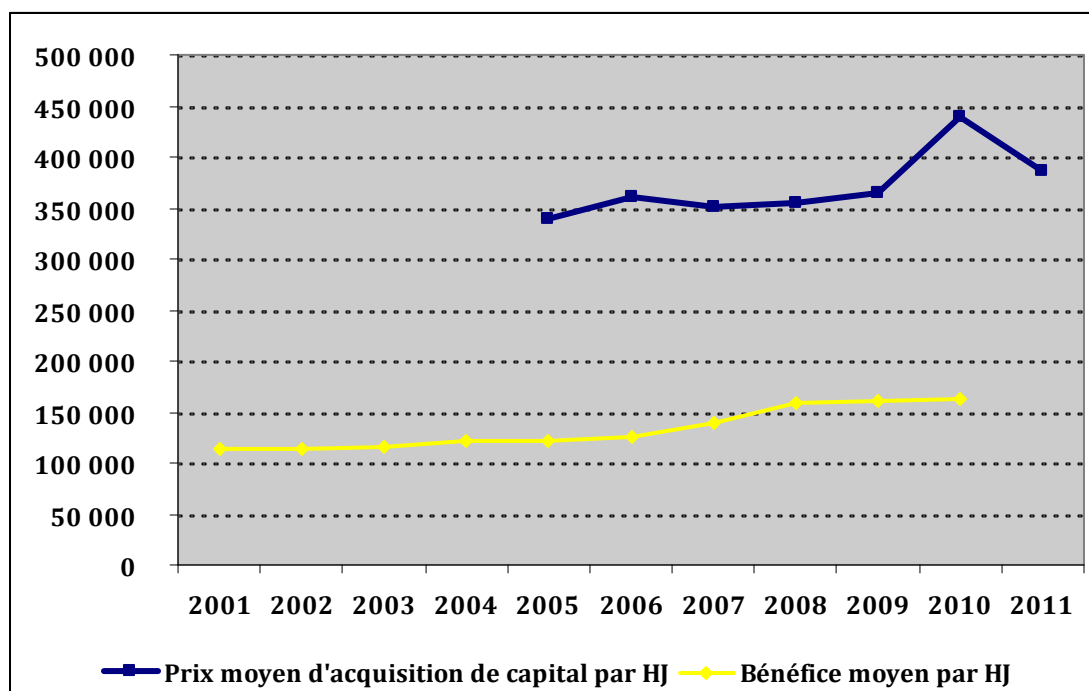
Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	112 794	919	-	-
2002	112 768	1200	-	-
2003	115 515	1402	-	-
2004	121 809	1385	-	-
2005	122 401	1472	340 040	326
2006	124 670	1323	360 328	332
2007	139 496	1105	350 548	302
2008	158 392	814	354 058	300

## Annexe IV

Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2009	159 978	472	363 833	217
2010	162 373	109	439 707	384
2011	-	-	386 556	303
Évolution 2005-2010	32,7 %	-	29,3 %	-
Évolution 2001-2010	44,0 %	-	-	-

Source : *ibid*

**Graphique 5 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice, rapportés à un professionnel**



Source : *ibid*

### 4.3.3.3. L'activité des commissaires-priseurs judiciaires est marquée par des variations fortes entre professionnels et d'une année à l'autre

Les données relatives aux commissaires-priseurs judiciaires sont à interpréter avec précaution, étant donné le nombre réduit de ces professionnels et des cessions qui interviennent chaque année. Suite à la libéralisation des ventes volontaires réalisée en 2000, le bénéfice et le prix moyens d'une étude ont baissé jusqu'en 2005, avant de croître à nouveau depuis cette date.

**Tableau 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de commissaire-priseur judiciaire (CPJ), rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	149 301	38	-	-
2002	115 015	62	-	-
2003	68 975	66	-	-
2004	73 758	70	-	-

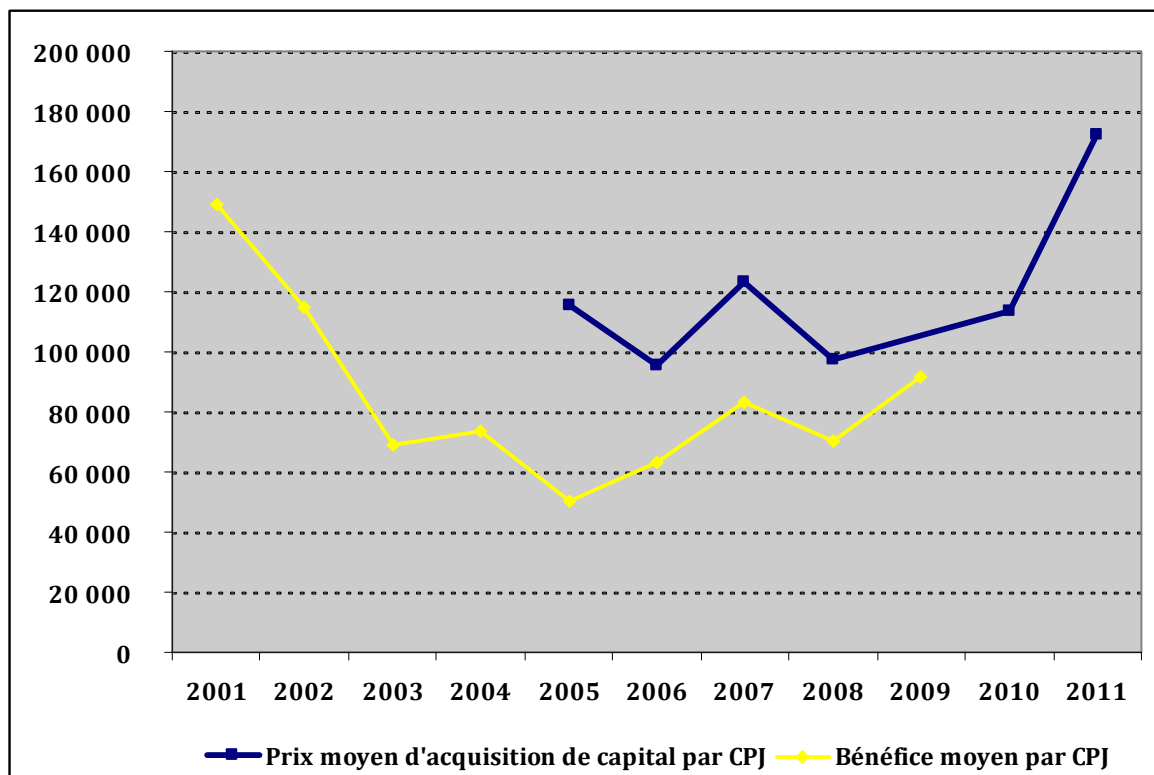
## Annexe IV

Année	Bénéfice moyen par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon
2005	50 258	76	115 686	27
2006	63 547	62	95 397	16
2007	83 076	53	123 445	22
2008	70 157	37	97 306	22
2009	91 882	31	SS	9
2010	SS	3	113 254	10
2011	-	-	172 391	30
Évolution 2005-2009	82,8 %	-	26,9 %	-
Évolution 2001-2009	-38,5 %	-	-	-

Source : *ibid*

SS : *secret statistique*

**Graphique 6 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de CPJ, rapportés à un professionnel**



Source : *ibid*

#### **4.3.3.4. Le bénéfice moyen par greffier connaît une croissance stable depuis une décennie et l'échantillon variable d'une année à l'autre ne permet pas de conclure quant à l'évolution du prix des structures**

Les données relatives aux greffes des tribunaux de commerce sont à interpréter avec précaution, étant donné le nombre réduit de ces professionnels et des cessions qui interviennent chaque année. Les variations d'une année sur l'autre sont imputables au changement d'échantillon concerné par les cessions, plus qu'à une évolution structurelle du secteur. En particulier, l'évolution des prix des greffes ne peut être appréhendée par la consultation des seules données de cession.

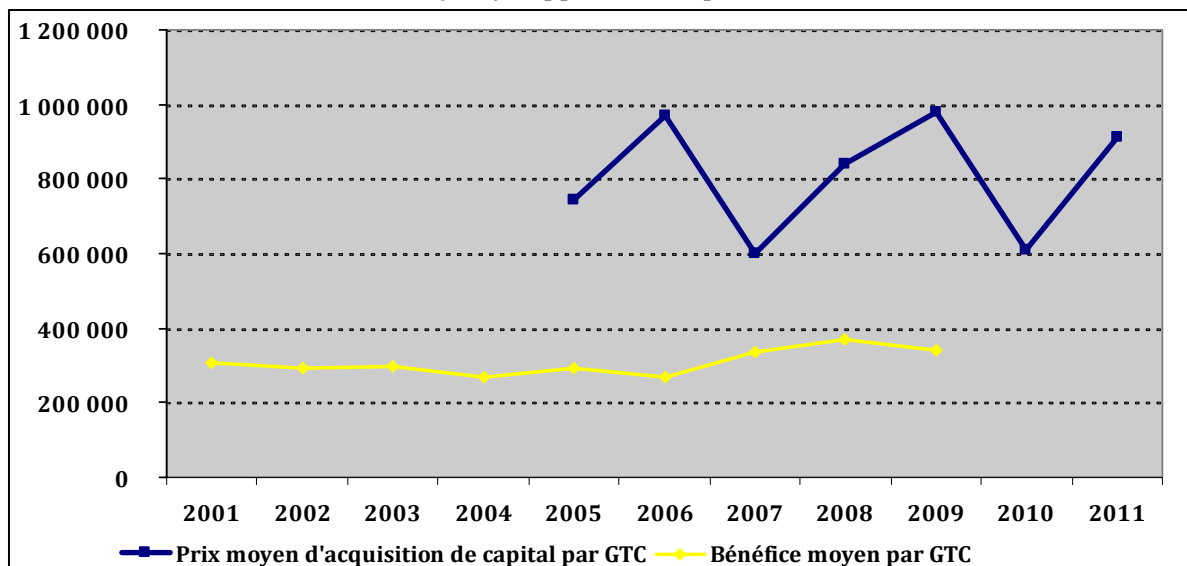
## Annexe IV

**Tableau 8 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	306 253	62	-	-
2002	293 717	70	-	-
2003	297 747	87	-	-
2004	268 310	76	-	-
2005	292 650	66	743 830	19
2006	270 228	50	971 225	17
2007	337 963	48	SS	9
2008	369 566	26	838 171	22
2009	342 212	15	978 188	15
2010	-	-	611 753	15
2011	-	-	912 806	13
Évolution 2005-2009	16,9 %	-	31,5 %	-
Évolution 2001-2009	11,7 %	-	-	-

Source : *ibid*

**Graphique 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel**



Source : *ibid*

### 4.4. La restriction de l'offre constitue une source potentielle d'inégalités non justifiables entre générations et au sein d'une même génération

#### 4.4.1. Le *numerus clausus* est susceptible d'induire un biais à la sélection

Le *numerus clausus* doit en théorie permettre un accès démocratique aux professions dont l'offre est réglementée. Dans les faits, qu'il s'agisse d'un concours d'entrée ou d'une sélection en fin de première année, il repose en grande partie sur les acquis des études secondaires. La sélection sur les seuls critères académiques à un stade précoce favorise *a priori* les étudiants ayant connu une scolarité facilitée par le milieu social dont ils sont originaires, ainsi que ceux qui sont en mesure d'avoir recours aux formations complémentaires privées qui se sont développées pour préparer les concours.

## Annexe IV

De même, la reconnaissance des qualifications professionnelles permet à des candidats de s'affranchir de la contrainte du *numerus clausus* en partant étudier à l'étranger, avec potentiellement des dépenses induites importantes (logement et frais éventuels de formation).

Il en ressort vraisemblablement une source d'inégalité supplémentaire.

Au regard des objectifs de délai et de champ d'investigation qui lui étaient fixés, la mission n'a toutefois pas développé ces aspects par une analyse des profils des candidats retenus par *numerus clausus*, pour confirmer ou infirmer l'existence et la portée de ce biais potentiel.

### 4.4.2. Les restrictions de l'offre introduisent des inégalités intergénérationnelles fortes

#### 4.4.2.1. Des variations rapides du *numerus clausus* qui peuvent générer des inégalités

Le *numerus clausus* des professions réglementées présente des effets à moyen ou à long terme sur le niveau de l'offre. Par conséquent, il devrait en théorie évoluer de façon progressive.

Dans les faits, la difficulté de planification à horizon lointain associée au constat de dysfonctionnements à court terme conduit à des évolutions rapides des quotas qui **rendent la sélection très inégale d'une année à l'autre, et plus encore entre deux candidats se présentant à dix années d'intervalle.**

Depuis 1971, seul un nombre déterminé d'étudiants de première année des facultés de médecine est autorisé à poursuivre les études de médecine en deuxième année et au-delà, comme pour les autres professions médicales. Ce *numerus clausus* est fixé chaque année par arrêté du ministre de la santé. La mise en place d'une première année commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (intervenue en 2010) n'a pas modifié cette réglementation.

Le *numerus clausus* applicable à la première année des études de médecine a été fortement relevé ces dernières années **(+82 % entre 2001 et 2012).**

**Tableau 9 : Nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en médecine, par année**

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Numerus clausus</i>	4100	4700	5100	5550	6200	7013	7100	7300	7400	7403	7400	7500

Source : Légifrance.

Celui des pharmaciens a été relevé pour la première fois en 2003 après quatorze ans de stabilité, passant de 2 250 à 2 400 puis progressant régulièrement pour atteindre 3 095 en 2012.

De même, celui des études en odontologie a été augmenté de 50 % en 2000 (de 800 à 1 200) et s'élevait à 2 000 en 2012.

Le *numerus clausus* des infirmiers est lui passé de 18 436 en 1999 à 26 436 en 2000 (+43 % en un an) puis à 30000 en 2003 (+63 % depuis 1999). Il a augmenté faiblement depuis ce second relèvement (+3,9 % entre 2003 et 2012).

Enfin, celui des masseurs-kinésithérapeutes a été réévalué progressivement, augmentant de 77 % entre 2002 et 2012.

## Annexe IV

Un étudiant ayant été éconduit en 1999 ou en 2000 pourrait concevoir quelque injustice au regard des évolutions favorables intervenues au début des années 2000. A l'échelle d'une décennie, en supposant un nombre de candidats inchangé, **le degré de sélectivité a été divisé par deux environ pour les médecins, chirurgiens-dentistes et infirmiers.**

De la même façon, le nombre de places offertes par les quatre concours d'accès à la formation de vétérinaire a-t-il connu des variations fortes au cours de la dernière décennie, avec notamment un creux en 2004 et 2005 qui a rendu le concours deux fois plus sélectif en 2005 qu'en 2006 (221 places offertes contre 436 l'année suivante).

**Tableau 10 : Évolution des principaux quotas à l'accès aux formations de la santé entre 2002 et 2012**

Profession	Numerus clausus applicable en 2002	Numerus clausus applicable en 2012	Évolution 2002-2012
Médecins	4 700	7 500	+59,6 %
Pharmaciens	2 250	3 095	+37,6 %
Chirurgiens-dentistes	801	1 200	+49,8 %
Infirmiers	26 436	31 226	+18,1 %
Masseurs-kinésithérapeutes	1 426	2 525	+77,1 %
Vétérinaires	436	468	+7,3 %
Population française (en milliers)	61 385	65 281	+6,3 %

Source : Legifrance

### 4.4.2.2. La restriction à l'installation se traduit par la prépondérance des hommes et des baby-boomers au sein des offices ministériels

La restriction de l'offre au niveau de l'installation engendre **des effets inégalitaires forts, marqués par la prédominance des professionnels déjà établis.**

Ces derniers sont pour une grande partie issue de la génération du baby-boom : 44 % des notaires et des huissiers, 52 % des commissaires priseurs judiciaires et près des deux tiers des greffiers de tribunal de commerce, des mandataires et administrateurs judiciaires avaient plus de 50 ans en 2012<sup>25</sup>. Plus **des deux tiers de ces professionnels sont des hommes.**

L'impossibilité d'une libre installation des professionnels diplômés et compétents se traduit par un renouvellement faible, et par conséquent par le vieillissement des titulaires et par une faible part de femmes associées ou titulaires.

Ainsi que le revendique le président du conseil supérieur du notariat, les membres de ces générations sont attachés à l'image du professionnel établi en structure individuelle, qui recrute des collaborateurs pour répondre à des besoins croissants sans pour autant les associer.

Ces données doivent être mises en relation avec le dynamisme démographique et le renouvellement de la profession d'avocat, marquée par une moyenne d'âge de 43 ans et une proportion de femmes proche de 53 %.

**Tableau 11 : Caractéristiques démographiques des principales professions juridiques réglementées**

Profession	Age moyen	Proportion de professionnels âgés de plus de 50 ans	Proportion de femmes
Avocats	43,2	-	52,7 %
Notaire	49,0	44,0 %	29,0 %

<sup>25</sup> Il n'existe pas de restriction de droit d'accès aux professions d'administrateur et de mandataire judiciaire, ainsi qu'énoncé au paragraphe 1.2 du présent rapport.



## Annexe IV

Profession	Age moyen	Proportion de professionnels âgés de plus de 50 ans	Proportion de femmes
Huissier de justice	48,6	44,0 %	27,5 %
Commissaire-priseur judiciaire	52,8	52,1 %	18,9 %
Greffier de tribunal de commerce	52,7	62,8 %	33,3 %
Mandataire judiciaire	53,5	65,8 %	23,3 %
Administrateur judiciaire	53,4	62,7 %	15,3 %

Source : Mission IGF.

### 4.4.3. Au sein d'une même profession, la restriction portant sur le nombre de structures d'exercice génère des inégalités dans les secteurs où l'activité croît

#### 4.4.3.1. Les professionnels établis contrôlent l'accès au capital

Au sein du secteur juridique, le nombre de structures titulaires d'un office ministériel est régulé. Cependant, le titulaire de l'office a la possibilité d'exercer sous forme de société. Par ce biais s'opère un transfert du choix effectif du nombre de professionnels associés et salariés des autorités de tutelle vers les titulaires en place.

Par exemple, le flux annuel de nouveaux notaires diplômés (1 000 par an environ) mis en relation du nombre d'études (4 500, un nombre stable depuis dix ans et en baisse marquée depuis les années 80) traduit une situation de demande de travail très importante de la part des nouveaux entrants, qui joue en faveur des titulaires de charge. L'espoir des notaires assistants d'accéder un jour au capital les conduit à accepter les conditions définies par les titulaires : niveau de salaire, durée du délai avant de pouvoir être nommé salarié (avec une revalorisation salariale possible) ou associé.

Selon les propos tenus par le président du conseil supérieur du notariat, sur 1 000 nouveaux diplômés, seuls « 500 environ aspirent à être associés au capital » des structures où ils travaillent, les autres se satisfaisant de « *conserver le statut de clerc durant toute leur carrière* ». Ces propos contrastent avec les motivations qui amènent des étudiants à s'engager dans des formations menant à une profession libérale.

De même, les conditions d'accès au capital des greffes des tribunaux de commerce sont-elles laissées, dans les faits, à la décision des titulaires actuels, avec un tropisme familial perceptible dans la sélection des associés dans des cas nombreux.

#### 4.4.3.2. Les professionnels établis et le régulateur promeuvent le développement du salariat pour faire face au flux de nouveaux entrants combiné à l'augmentation de la demande

Lorsque l'administration de tutelle et les professionnels partagent le double constat 1/ d'un flux constant ou croissants de nouveaux entrants (en l'absence de *numerus clausus* à l'entrée, par exemple) et 2/ d'une hausse de la demande, la mission relève le développement de nouveaux statuts : *clercs habilités* (pour les notaires et les huissiers), professionnels diplômés mais non nommés officiellement (pour les notaires), professionnels salariés (pour l'ensemble des officiers ministériels).

## Annexe IV

Ces nouveaux statuts traduisent un choix du régulateur, qui consiste à préférer les professionnels déjà établis, détenteurs du capital, aux nouveaux entrants. Ces professionnels disposent des mêmes formations et des mêmes compétences après plusieurs années de pratique que ceux qui détiennent les offices. Leur nombre croissant (spécifiquement dans le notariat) réduit leur pouvoir de négociation, ainsi qu'indiqué plus haut. Leur capacité de travail permet donc d'accroître le levier de rentabilité des études situées dans les secteurs les plus dynamiques, où un notaire installé peut recruter un notaire salarié, un nombre indéfini de notaires assistants (diplômés mais non nommés par le Garde des Sceaux) et, éventuellement, des stagiaires.

Le rapport Darrois mentionnait, en Île-de-France, **l'activité de 2 000 notaires diplômés pour 500 notaires titulaires, soit un ratio de trois assistants ou salariés pour un notaire titulaire.**

Cette évolution du notariat a précédé, dans les textes comme dans les faits, celles des autres officiers ministériels. Elle pourrait générer, en cas de poursuite de l'augmentation des besoins des clients, une profession à deux vitesses et une surqualification des collaborateurs de notaires.

A l'opposé, **la libre installation engendre la création d'emplois de qualifications diverses et réaffirme l'égalité des professionnels compétents à l'accès à la profession.**

A nouveau, les exemples des avocats ou des commissaires aux comptes peuvent être rappelés pour indiquer que la sécurité juridique ou financière est compatible avec la liberté d'installation et qu'elle permet d'éviter les inégalités non justifiables.

### ***4.4.3.3. Un décalage s'est parfois constitué entre les conditions de travail et de rémunération des salariés et des titulaires***

En fonction de sa volonté ou de sa capacité à accéder au capital d'une structure, un candidat à l'entrée dans une profession connaîtra des niveaux de rémunération variables.

L'exemple des notaires illustre la possibilité de **trois principaux statuts d'exercice** :

- ◆ exercice limité de la profession en dépit des compétences acquises (diplôme et stage professionnalisant), dans l'attente d'une nomination officielle par l'administration de tutelle (cas d'un notaire assistant, souvent appelé clerc de notaire en dépit de l'obtention effective du diplôme) ;
- ◆ exercice en pleine responsabilité de la profession, en tant que salarié (par choix, ou par impossibilité d'accéder au capital d'une structure en raison de leur nombre limité) ;
- ◆ exercice en tant que titulaire de l'autorisation ou en tant que titulaire d'un office.

La rémunération moyenne d'un notaire assistant est comprise entre 1 600 € et 2 200 € nets par mois (pour une formation de type bac+7), contre environ 4 000 € pour un notaire salarié (une fois nommé par le Garde des Sceaux) et 16 000 € environ par mois pour le titulaire d'un office unipersonnel. Les trois statuts (assistant, salarié, titulaire) sont associés à la même formation et au même niveau de qualification.

**A diplôme égal et responsabilités égales à celles du titulaire<sup>26</sup>, la rémunération d'un notaire salarié est quatre fois inférieure à celle d'un titulaire.**

---

<sup>26</sup> Hors gestion du risque associé à la détention du capital de l'office, un risque limité au regard des résultats de la profession.

## Annexe IV

La prise de risque associée à l'exercice libéral justifie une différence de rémunération par rapport au salariat. Le remboursement du prix d'acquisition d'une étude ou d'une licence ne devrait pas en revanche rentrer en considération, à partir du moment où le reste à vivre est suffisant et où ce prix constitue une épargne personnelle et non une dépense.

Les mêmes écarts peuvent être constatés dans d'autres professions pour lesquelles la liberté d'installation est contrainte.

**Tableau 12 : Moyenne des rémunérations nettes mensuelles en fonction du statut du professionnel**

Profession	Rémunération d'un professionnel non nommé par l'administration (notaire assistant)	Rémunération d'un professionnel salarié	
		Rémunération d'un professionnel salarié	Rémunération mensuelle nette moyenne d'un professionnel titulaire ou associé d'une structure
Notaire	2 000 €	4 000 €	16 000 €
Huissier de justice	-	3 000 €	8 300 €
Greffier de tribunal de commerce	-	4 500 €	27 200 €
Pharmacien	-	2 000 €	9 000 €
Chauffeur de taxi	-	Proportionnelle à la recette	1 400 €

*Source : Mission IGF, d'après les rencontres avec les représentants des professionnels, l'analyse des conventions collectives et les données fiscales de la DGFIP au titre de l'exercice 2010*

## 5. Évolutions possibles

Les professions d'avocats, de commissaires aux comptes et d'experts comptables, caractérisées par l'absence de toute restriction d'accès à la formation et à l'installation et par la liberté tarifaire, ont vu leurs effectifs croître de façon marquée durant les dernières décennies.

Si la concurrence qui en a résulté a pu se traduire par une variance forte des revenus des professionnels établis, **les représentants de ces professions, rencontrés par la mission, ont défendu les principes de la liberté totale d'accès au métier des candidats compétents.**

Ces professions ont connu, dans le même temps, des évolutions significatives de leurs activités, développant de nouveaux services à plus forte valeur ajoutée à destination de leurs clients.

D'autres professions aux activités réservées (contrôle technique automobile, diagnostic immobilier) font également l'objet d'une liberté de formation et d'installation (sous réserve de respecter des exigences réglementaires). Dans ces deux secteurs, les exigences croissantes de la réglementation des activités (augmentation du nombre de points de contrôle ou du nombre de diagnostics) ont entraîné des hausses de prix qui ont pu être modérées ou même résorbées à moyen terme, grâce à une concurrence efficace.

De manière générale, **la liberté de l'offre associée à la liberté tarifaire favorise le renouvellement des professionnels et leur mise en concurrence.** Par ce biais, elle contribue au dynamisme des professions, à la croissance de l'emploi, au développement de nouvelles activités à plus forte valeur ajoutée, à la maîtrise des prix et à la croissance et à la différenciation des entreprises.

## 5.1. Supprimer les « *numerus clausus* » injustifiés et accroître l'offre domestique de formation à certains métiers

La limitation de l'accès à la formation peut être envisagée dans certains secteurs caractérisés par :

- ◆ une économie administrée par les pouvoirs publics désireuse d'en maîtriser le coût (poids élevé des emplois publics, prise en charge des coûts par la collectivité) ;
- ◆ une durée des études longue qui réduit la visibilité des candidats quant au potentiel du marché de l'emploi et génère des coûts pour les étudiants et pour l'État ;
- ◆ des possibilités de reconversion faibles ;
- ◆ des risques avérés de demande induite aux effets non désirés ;
- ◆ l'organisation par les pouvoirs publics des stages de formation, qui suppose une prévisibilité des nouveaux entrants par spécialité.

Au regard des enjeux présentés au paragraphe 1.6, une restriction en amont de la formation (ou après une année de formation) semble plus à même de répondre aux objectifs de maximisation du bien-être global qu'une limitation en fin de parcours académique.

Les désavantages de cette forme de régulation sont liés au décalage dans le temps des premiers effets de son évolution, à la complexité du travail de planification qui s'ensuit et à la difficulté d'assurer une adéquation fine avec les besoins locaux en l'absence d'autres mécanismes incitatifs. Les imperfections de l'exercice de régulation présentent des coûts économiques et humains potentiels (pléthore ou pénurie de professionnels, inégalités entre cohortes de candidats<sup>27</sup>).

### 5.1.1. Conserver un *numerus clausus* pour les études de médecine en analysant l'impact des formations à l'étranger suivies de retours en France

#### Pertinence économique :

Au regard de la grille d'analyse susmentionnée, la mission reconnaît la pertinence théorique d'un recours à une limitation de l'accès à la formation des professions de la santé aux études les plus longues : médecins spécialistes et médecins généralistes.

Ces deux professions impactent par leurs prescriptions l'ensemble de la chaîne des soins (payés pour l'essentiel par la collectivité) et requièrent dix ans d'étude au minimum, dont six années en alternance dans les hôpitaux publics.

Cependant, la possibilité d'un contournement par la formation à l'étranger doit inciter à analyser l'évolution du recours à cette voie parallèle et la destination du flux entrant de professionnels qui en résulte, à deux fins principales :

- ◆ assurer l'égalité de traitement des candidats s'étant présentés aux épreuves françaises ;
- ◆ éviter de fragiliser les prévisions des tutelles qui régissent le *numerus clausus* français.

Si la proportion de médecins installés chaque année en France après avoir suivi une formation à l'étranger dépassait un seuil significatif (30 %) au global ou dans certaines spécialités, l'efficacité du *numerus clausus* en termes de planification en serait réduit d'autant. Une modification des conditions de sélection, en remplaçant le *numerus clausus* par des examens discriminants après chaque année de formation, pourrait rétablir l'égalité entre candidats formés en France et à l'étranger.

---

<sup>27</sup> En raison de la difficulté de la tâche de planification, le régulateur est amené à procéder à des ajustements des quotas à court terme. La sévérité de la sélection est ainsi susceptible de varier du simple au double à l'horizon de deux à trois ans, sans justification légitime et sans possibilité pour les candidats écartés de se représenter.

**5.1.2. Remettre en cause les « *numerus clausus* » existants pour plusieurs professions de santé (masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine et biologistes médicaux) et pour les vétérinaires**

**Pertinence économique :**

Les autres professions de la santé (masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine et biologistes médicaux) et celle de vétérinaire se distinguent des médecins par :

- ◆ une durée de formation plus courte (de trois à sept ans) ;
- ◆ le remboursement total ou partiel de leurs services uniquement sur prescription médicale pour les professions de santé, et une absence de remboursement des soins vétérinaires qui sont libres de surcroît ;
- ◆ des possibilités supérieures de reconversion (soins aux personnes âgées pour les infirmiers, travail dans un laboratoire pharmaceutique pour les pharmaciens) ;
- ◆ des pratiques de contournement légal développées par la formation à l'étranger (en particulier pour les chirurgiens-dentistes, les masseurs-kinésithérapeutes et les vétérinaires).

Une option de réforme pourrait être de remplacer le *numerus clausus* qui s'applique à ces formations par des examens sélectifs (à l'image de ce qui est pratiqué en Belgique) qui garantiraient la compétence des futurs professionnels. De même, les concours d'entrée pourraient être remplacés par des examens, sans définition préalable du nombre de places.

Cette réforme, en lien avec la liberté d'installation, contribuerait à terme à l'ajustement de l'offre au niveau de la demande locale et nationale. Conjuguée à une libéralisation au moins partielle des tarifs, l'entrée de nouveaux professionnels qualifiés conduirait à une plus grande efficacité, à des prix moindres et à un niveau d'emploi plus élevé.

Elle permettrait par ailleurs de réaffirmer le principe d'égalité entre les candidats à l'accès à la profession, quel que soit leur lieu de formation. Elle éviterait les conséquences qu'implique le *numerus clausus* sur les flux entrants d'étudiants français dans les autres pays européens. Enfin, elle limiterait les effets d'inégalité entre générations successives engendrées par les variations des quotas réglementaires.

Une information des candidats quant aux capacités d'emploi du secteur (évolution de l'offre et de la demande sur les dernières années) au terme de leurs études pourrait contribuer à une meilleure orientation des étudiants.

Les difficultés liées à une telle réforme incluent :

- ◆ le besoin prévisible d'une augmentation des capacités et de la faculté d'adaptation de l'appareil de formation, avec les coûts associés. A titre d'exemple, seul un quart des candidats aux concours des écoles vétérinaires intègre effectivement la formation associée. A supposer que la moitié des candidats réussissent l'examen d'entrée, le nombre d'étudiants doublerait ;
- ◆ une difficulté à appréhender le nombre de professionnels formés, tout du moins dans les premières années de transition de la réforme ;
- ◆ en cas de restrictions persistantes à l'installation, l'afflux de nouveaux professionnels pourrait générer des professions à deux vitesses, au sein desquelles les membres déjà établis bénéficieraient d'un pouvoir de négociation fort vis-à-vis des entrants.

## **5.2. Faire de la liberté d'installation le principe général et de la restriction d'installation une exception motivée au cas par cas par la puissance publique**

Les officiers publics ministériels (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce) doivent être nommés par le Garde des Sceaux et exercer au sein de structures au nombre défini par la Chancellerie.

Certaines professions liées à la santé (pharmacies, laboratoires de biologie médicale, ambulances), les taxis, les débits de boissons à consommer sur place et les vétérinaires ayant exercé un temps en tant que salariés d'un cabinet font l'objet de quotas ou de restrictions à l'installation en fonction des concurrents déjà établis.

### **5.2.1. La majorité des professions réglementées pourrait faire l'objet d'une liberté d'installation de principe**

#### **Pertinence économique :**

En vue d'assurer une concurrence efficace entre professionnels, de stimuler leur innovation et d'atteindre un niveau de prix plus bas et d'emploi plus élevé, la liberté d'installation des personnels compétents peut constituer une voie de réforme. En parallèle de la libéralisation de l'accès à la profession, les tarifs devraient alors être soit totalement libérés, soit plafonnés afin de permettre le libre jeu de la concurrence.

#### **Exemple des pharmacies et des laboratoires d'analyses médicales**

Dans le secteur de la santé, la mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général de nature à justifier l'existence de restrictions à l'installation (sauf à constater la constitution de monopoles ou d'oligopoles locaux susceptibles d'enfreindre le fonctionnement concurrentiel du marché). De fait, la plupart des professionnels de santé sont libres de s'installer où ils le souhaitent sans restriction (médecins, chirurgiens-dentistes, infirmiers, laboratoires de biologie médicale, masseurs-kinésithérapeute).

Une option de réforme pourrait constituer à poser le principe de liberté d'installation des laboratoires de biologie médicale et des pharmacies. L'ouverture d'une structure pourrait, comme c'est aujourd'hui le cas pour un laboratoire de biologie médicale, être subordonnée au dépôt préalable, par son représentant légal, d'une déclaration auprès de l'agence régionale de santé (ARS).

En l'état actuel de la réglementation, le directeur général de l'ARS peut s'opposer à l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale ou d'un site d'un laboratoire de biologie médicale, lorsqu'elle aurait pour effet de porter, sur le territoire de santé infrarégional considéré, l'offre d'examens de biologie médicale à un niveau supérieur de 25 % à celui des besoins de la population tels qu'ils sont définis par le schéma régional d'organisation des soins inhérent au projet régional de santé (SROS-PRS).

Pour les pharmacies comme pour les laboratoires de biologie médicale, ce motif de refus pourrait être remplacé par une information de l'administration quant aux besoins estimés localement et à l'état de l'offre installée.

**En parallèle de la libéralisation de l'offre, les plafonds de prix en vigueur pourraient être conservés, au moins dans une période transitoire d'observation de l'efficacité de la concurrence.**

Les effets d'une concurrence efficace entre les acteurs incluent : promotion de l'innovation, baisse des prix pour le consommateur et la collectivité.

En cas de constat de vacance dans des structures rurales<sup>28</sup> après une période transitoire, des incitations directes (subventions) transparentes pourraient être mises en œuvre pour assurer un accès de proximité aux services jugés essentiels. Elles pourraient être financées par une contribution prélevée sur l'ensemble des prestations ou biens consommés dans chaque type de structure, de façon à faire apparaître le coût de l'aménagement du territoire.

### **Exemples des véhicules de tourisme avec chauffeur et des ambulances**

La mission ne décèle aucun argument économique à l'existence de quotas applicables aux véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC) et aux ambulances. **Le statu quo de la réglementation applicable aux VTC (qui autorise l'installation par défaut de nouveaux entrants) apparaît justifié.**

Aucune raison de santé publique, de protection des patients ou de protection de la qualité du service ne justifie de déroger à la liberté d'établissement pour les ambulanciers.

La maîtrise des dépenses publiques liées à l'accroissement du volume de transports sanitaires passe par l'application effective du référentiel conçu à l'attention des médecins prescripteurs, qui vise à retenir le mode de transport adapté à chaque situation. La réduction de ces coûts et leur plus grande prévisibilité peut également résulter de la passation de marchés publics.

Une option de réforme pourrait consister à remplacer les quotas applicables aux ambulanciers par des objectifs de desserte et de qualité de service.

### **Exemples des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires**

En s'appuyant sur les exemples des professions du chiffre (experts comptables et commissaires aux comptes) et des avocats, la **mission n'a pas identifié dans le domaine juridique d'argument économique en faveur d'une restriction de la liberté d'installation, en dehors du cas des greffes des tribunaux de commerce.** L'égalité intergénérationnelle, le développement de l'emploi, le libre jeu de la concurrence, l'innovation, le développement de nouveaux services et la baisse des tarifs plaident en faveur d'une libéralisation au moins partielle de l'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

Plusieurs options peuvent être envisagées : la libéralisation totale et immédiate ou une liberté d'installation conditionnelle qui se traduirait la première année par un choc d'offre.

La première voie, la libéralisation totale de l'accès à la profession, aurait l'avantage d'une grande clarté et d'effets rapides. La procédure de nomination par le Garde des Sceaux pourrait être remplacée par une simple déclaration auprès de la chancellerie.

La seconde voie pourrait consister à permettre la libre installation de tout diplômé justifiant d'un nombre d'années d'expérience donné (cinq ans par exemple après l'obtention du diplôme). Cette mesure impliquerait au moment de son entrée en vigueur la possibilité de s'établir pour un stock important de professionnels compétents et en activité (tous ceux présentant une ancienneté minimale).

La **libéralisation totale ou partielle des restrictions à l'installation devrait être obligatoirement accompagnée d'une révision au moins partielle des tarifs** pour assurer l'efficacité de la mise en concurrence. Dans le cas contraire, le tarif jouerait un rôle contre-incitatif, en se focalisant sur les structures de coûts des études les moins efficaces (cf. annexe portant sur les tarifs). Cette révision pourrait s'opérer en deux temps :

- ♦ une phase expérimentale de durée à déterminer (cinq ans semblent constituer un minimum), associée à une fourchette de tarifs, en lieu et place du tarif fixé. L'amplitude

---

<sup>28</sup> Cas théorique qui pourrait résulter d'une mobilité des consommateurs associée à la constitution d'entreprises plus efficaces et plus attractives dans les zones de forte demande

## Annexe IV

de variation (à la baisse dans un premier temps) pourrait être fixée à 20 % pour tenir compte des précédents observés à l'étranger (Pays-Bas, Italie) ;

- ◆ dans un deuxième temps, une libéralisation des tarifs si le libre jeu de la concurrence est jugé satisfaisant par l'autorité de la concurrence. Dans le cas contraire, les tarifs pourraient être limités à un plafond, sans plancher réglementaire.

Les inconvénients liés à de telles réformes résideraient principalement dans les modalités d'indemnisation des professionnels établis. Le droit de présentation, supprimé, céderait la place à une patrimonialité privée correspondant à la clientèle de l'étude.

La réglementation de ces professions prévoit des modalités d'indemnisation interne des professionnels dont le chiffre d'affaires diminuerait du fait de l'installation de nouveaux entrants : l'indemnisation est déterminée six années après l'entrée d'un nouvel acteur et prise en charge par celui-ci. Elle pèserait toutefois sur les nouveaux entrants, contraints dans le même temps de se constituer une clientèle *ex nihilo* dans des activités parfois marquées par la captivité des clients (incarnée par la figure du notaire de famille).

Une réponse pourrait consister à conserver ces règles d'indemnisation intra-professionnelles à titre transitoire, pour une durée de quinze ans qui correspond à la durée maximale du prêt consenti pour l'achat d'un office. Ceci aurait pour conséquence de limiter le flux de nouveaux entrants. Au bout de quinze ans, l'ensemble des offices acquis serait remboursé et la libéralisation de l'offre pourrait se poursuivre sans indemnisation. Chaque office conserverait une valeur liée à la clientèle constituée, à l'image d'un fonds de commerce.

Un autre inconvénient réside dans la modification des modalités d'organisation de la conservation des dossiers. Cet enjeu porte principalement sur les notaires, avec une période de conservation prévue par les textes de 75 ans. Les réponses à ce risque peuvent prendre deux formes substituables ou complémentaires :

- ◆ la constitution obligatoire d'un coffre-fort numérique pour chaque nouvelle étude créée et l'obligation pour les structures déjà établies de développer un tel système dans un délai de cinq ans pour leurs nouveaux actes. Une signature numérique de ces actes doit être prévue par les textes, leur conférant même valeur que les documents papiers. Les contrôles des études devront inclure la vérification de la conservation exhaustive des actes au format numérique signé. A la cession de l'étude, ce coffre-fort serait repris par le successeur ;
- ◆ l'obligation pour l'instance locale de représentation des professionnels de reprendre les données numériques de toute étude sans successeur désigné.

### **5.2.2. Une analyse de corrélation entre densité d'établissements à consommer sur place et consommation d'alcool doit permettre une redéfinition des restrictions à l'installation en vigueur**

Les licences des débits de boissons à consommer sur place peuvent être justifiées si un lien est avéré entre leur densité et la consommation locale d'alcool.

La mission a relevé que les activités de ces établissements représentaient moins de 10 % de la consommation d'alcool dans les pays européens voisins. Ce taux est relativement homogène, que des quotas s'appliquent (Italie) ou non (Allemagne, Pays-Bas).

Ce constat, associé à la différence de traitement réglementaire entre les restaurants vendant de l'alcool (non soumis à un quota) et les bars, cafés et discothèques (soumis à des quotas stricts pour les licences de 4<sup>ème</sup> catégorie et à des règles qui peuvent être contournées légalement pour les autres licences, sauf à Paris) amène à recommander la réalisation d'une étude statistique sur le lien entre la densité de maillage de ces établissements (par type de licence d'une part, par hectare ou par millier d'habitants d'autre part) et la consommation locale d'alcool.



## Annexe IV

En fonction du lien établi ou non entre le maillage du réseau de vente d'alcool à consommer sur place et la consommation effective, les orientations possibles diffèrent.

Si aucune corrélation n'est établie, l'option à retenir consisterait à supprimer les quotas en vigueur sur les licences des cafés et des bars (licences de 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégorie) et à conditionner l'octroi d'une licence aux seules obligations de formation qui sont entrées en vigueur en 2009. Cette modification favoriserait la liberté d'installation (identique à celle en vigueur en Allemagne ou aux Pays-Bas) et la création d'emplois dans les secteurs dynamiques et empêcherait toute constitution de rente liée aux licences.

### **5.2.3. En raison des rendements croissants qui caractérisent les greffes des tribunaux de commerce, l'organisation d'un monopole légal associé à une délégation de service public nationale peut être un choix pertinent pour les pouvoirs publics**

En raison des rendements croissants qui le caractérisent, le monopole des greffes de tribunal de commerce présente une justification économique. Cependant l'échelon territorial du monopole et les modalités de son attribution par le régulateur posent question.

Deux options de réforme peuvent être envisagées : la fonctionnarisation des greffes ou la mise en œuvre d'une délégation de service public au niveau national, associée à des objectifs de qualité et de service rendu et à une mise en concurrence.

La délégation de service public permettrait la réévaluation régulière des conditions et du tarif des services rendus en matière judiciaire et extrajudiciaire, et le partage des gains de productivité entre les professionnels et les consommateurs (essentiellement les entreprises).

Organisés en groupement, les greffiers pourraient eux-mêmes présenter une offre dans le cadre d'un marché public.

Dans les deux cas, la jurisprudence applicable aux autres officiers ministériels (greffiers des tribunaux de grande instance, commissaires-priseurs judiciaires au moment de la libéralisation des ventes volontaires) incite à considérer une indemnisation des greffiers établis.

Annexe IV

Code du secteur	Libellé de la profession	État actuel			Options d'évolution	
		Obligation de détenir une licence professionnelle ou une charge	Restriction à la liberté de formation	Restriction à la liberté d'installation (quotas, nombre de licences ou de charges limité)	Restriction à la liberté de formation	Restriction à la liberté d'installation (quotas, nombre de licences ou de charges limité)
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	0	0	0	0	0
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	0	0	0	0	0
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	0	0	0	0	0
4331Z	Travaux de plâtrerie	0	0	0	0	0
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	0	0	0	0	0
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	0	0	0	0	0
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	0	0	0	0	0
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	1	1	1	0	0
4778A	Commerces de détail d'optique	0	0	0	0	0
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	1	0	1	0	0
5630Z	Débites de boissons	1	0	1	0	1
6810Z	Activités des marchands de biens immobiliers	1	0	0	0	0
6831Z	Agences immobilières	1	0	0	0	0
6910Z	Activités juridiques					
	<i>Greffe de tribunal de commerce</i>	1	0	1	0	1
	<i>Avocat</i>	0	0	0	0	0
	<i>Commissaire-priseur judiciaire</i>	1	0	1	0	0
	<i>Huissier</i>	1	0	1	0	0
	<i>Administrateur judiciaire</i>	1	0	0	0	0
	<i>Mandataire judiciaire</i>	1	0	0	0	0
	<i>Notaire</i>	1	0	1	0	0
7111Z	Activités d'architecture	0	0	0	0	0
7120	Analyses, essais et inspections techniques					

## Annexe IV

		État actuel			Options d'évolution	
	7120A Contrôle technique automobile	0	0	0	0	0
	7120B illustré par les diagnostics immobiliers	0	0	0	0	0
7500Z	Activités vétérinaires	0	1	Pour les anciens salariés d'un cabinet	0	0
8553Z	Enseignement de la conduite	0	0	0	0	0
8621Z	Activité des médecins généralistes	0	1	0	1	0
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	0	1	0	1	0
8623Z	Pratique dentaire	0	1	0	0	0
8690A	Ambulances	1	0	1	0	0
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	0	1	1	0	0
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	0	1	0	0	0
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues					
	Masseurs-kinésithérapeutes	0	0	0	0	0
	Pédicures-podologues	0	0	0	0	0
6621Z	Évaluation des risques et dommages	0	0	0	0	0
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	0	0	0	0	0
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	1	0	0	0	0
6920Z	Activités comptables				0	
	Experts comptables	0	0	0	0	0
	Commissaires aux comptes	0	0	0	0	0
<b>Ensemble</b>		<b>13</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Source : Mission IGF.



## **ANNEXE V**

### **Analyse des restrictions à l'accès au capital de certaines activités et professions**



# SOMMAIRE

<b>1. JUSTIFICATIONS ÉCONOMIQUES DES RESTRICTIONS À LA DÉTENTION DU CAPITAL DES STRUCTURES D'EXERCICE DES PROFESSIONNELS.....</b>	<b>1</b>
1.1. En raison de problèmes d'aléa moral, la dissociation de la propriété des structures d'exercice et de la réalisation des prestations peut entrer en contradiction avec l'objectif de qualité des prestations.....	1
1.1.1. <i>La relation de salariat induit une situation d'aléa moral qui peut être préjudiciable à la qualité des prestations.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une réglementation relative aux formes sociales des structures d'exercice et à la détention de leur capital peut apporter une réponse partielle aux problèmes d'aléa moral.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Les restrictions relatives à la détention du capital des structures d'exercice peuvent freiner le développement des activités des professions concernées.....</i>	<i>2</i>
1.2. Interdire la détention d'une part du capital de structures d'exercice de certaines professions à des acteurs économiques particuliers peut contribuer à prévenir les conflits entre intérêt actionnarial et objectifs de politique publique.....	3
<b>2. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX STRUCTURES D'EXERCICE DES PROFESSIONS LIBÉRALES APPARAÎT EN DÉCALAGE PAR RAPPORT À LA SITUATION RÉELLE DE CERTAINES PROFESSIONS.....</b>	<b>3</b>
2.1. L'exercice sous forme de société se développe pour l'ensemble des professions libérales.....	4
2.1.1. <i>Les professions libérales ne peuvent être exercées que sous certaines formes sociales.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>L'exercice sous forme de société se développe rapidement pour certaines des professions les plus importantes d'un point de vue économique.....</i>	<i>6</i>
2.1.3. <i>Contrairement aux autres professions réglementées dont l'accès au capital est libre, la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet de multiples restrictions.....</i>	<i>9</i>
2.2. La réglementation relative aux sociétés d'exercice libéral est le résultat d'une sédimentation législative et réglementaire peu cohérente.....	10
2.2.1. <i>La loi du 31 décembre 1990 a autorisé les professions libérales à exercer sous la forme de sociétés de capitaux, et a strictement encadré les conditions de détention du capital de ces sociétés.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>La loi MURCEF du 11 décembre 2001 a rendu plus flexible l'organisation capitalistique des professions libérales et a autorisé une dissociation entre détention majoritaire du capital d'une SEL et exercice de la profession dans cette SEL.....</i>	<i>13</i>
2.2.3. <i>La loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées du 28 mars 2011 a introduit les SPFPL interprofessionnelles.....</i>	<i>16</i>
2.3. Les interdictions ciblées de détention d'une participation au capital des sociétés d'exercice libéral paraissent justifiées et proportionnées.....	17
2.3.1. <i>Dans le cas des professions juridiques et judiciaires, les interdictions ciblées de détention sont justifiées par la prévention des conflits d'intérêt.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Dans le cas des professions de santé, les interdictions ciblées de détention paraissent justifiées par la protection de la santé publique et la prévention des conflits d'intérêts.....</i>	<i>18</i>

2.4. La limitation du nombre de participations qu'un professionnel de santé peut détenir dans des SEL de professionnels de santé n'est pas justifiée et peut être contournée.....	19
2.4.1. <i>La limitation du nombre de participations dans des SEL de professions de santé qu'un professionnel de santé peut détenir n'est pas économiquement justifiée.....</i>	19
2.4.2. <i>... est remise en cause par la jurisprudence communautaire.....</i>	20
2.4.3. <i>... et peut être contournée par des montages en cascade, par l'utilisation de l'article 5-1 et par la constitution de SPFPL.....</i>	20
2.5. La réglementation applicable à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral par des investisseurs extérieurs aux professions libérales n'est pas adaptée au contexte international .....	21
2.5.1. <i>En raison du cadre réglementaire, les investisseurs extérieurs aux professions libérales n'ont en théorie qu'un accès très limité au capital des sociétés d'exercice libéral.....</i>	21
2.5.2. <i>L'article 5-1 de la loi de 1990 avantage les investisseurs étrangers extérieurs aux professions en leur permettant de contourner certaines de ces restrictions .....</i>	22
2.5.3. <i>La réglementation actuelle désavantage les investisseurs français face aux investisseurs étrangers.....</i>	24
2.6. La détention du capital des autres formes sociales ouvertes aux professions libérales fait également l'objet de restrictions sans logique d'ensemble .....	24
2.7. La protection de l'indépendance professionnelle légitime insuffisamment les contraintes mises en place en termes de formes sociales et de restriction à l'accès au capital .....	25
2.7.1. <i>La nature des activités des avocats justifie que le capital des structures d'exercice de ces trois professions soit fermé aux investisseurs extérieurs.....</i>	25
2.7.2. <i>Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des autres professions libérales soit fermé aux investisseurs extérieurs.....</i>	26
<b>3. ALLÉGER LES CONTRAINTES EXISTANTES FACILITERAIT L'ÉMERGENCE D'ACTEURS DE RÉFÉRENCE, CAPABLE DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ ET DE RAYONNEMENT INTERNATIONAL .....</b>	<b>27</b>
3.1. Lever les restrictions à la détention du capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales .....	27
3.1.1. <i>Le capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales (professions de santé, professions du droit, professions du chiffre, architectes) peut être ouvert aux investisseurs extérieurs aux professions.....</i>	27
3.1.2. <i>La limitation du nombre de participations dans des sociétés d'exercice libéral de santé qu'un professionnel de santé peut détenir pourrait être supprimée.....</i>	29
3.2. L'ouverture du capital des sociétés d'exercice de certaines professions libérales devrait être accompagnée d'un renforcement du pouvoir des ordres de façon à assurer l'indépendance des professionnels et le respect de la déontologie.....	30
3.3. Le développement de réseaux professionnels permettrait une amélioration de la qualité des prestations .....	34



## **1. Justifications économiques des restrictions à la détention du capital des structures d'exercice des professionnels**

### **1.1. En raison de problèmes d'aléa moral, la dissociation de la propriété des structures d'exercice et de la réalisation des prestations peut entrer en contradiction avec l'objectif de qualité des prestations**

#### **1.1.1. La relation de salariat induit une situation d'aléa moral qui peut être préjudiciable à la qualité des prestations**

Sur un marché de services spécialisés qui se caractérise par d'importantes asymétries d'information, l'existence d'une relation de salariat entre l'actionnaire majoritaire de la structure d'exercice et le professionnel salarié pose un double problème d'aléa moral, dont peut résulter une moindre qualité des prestations réalisées par le professionnel. Deux mécanismes peuvent expliquer cette moindre qualité :

- ◆ aléa moral relatif au comportement de l'employeur : s'il est difficile pour le consommateur d'évaluer la qualité des prestations qu'il reçoit, l'employeur peut être incité à lui fournir des prestations de basse qualité, moins coûteuses pour lui que des prestations de haute qualité (car moins exigeantes en temps de travail ou en matériel spécialisé) ; ce mécanisme peut déboucher sur un phénomène d'anti-sélection sur le marché considéré, et ce indépendamment de la compétence des professionnels salariés ;
- ◆ aléa moral relatif au comportement du professionnel salarié : la relation de salariat entre l'actionnaire et le professionnel peut également aboutir à une baisse de la qualité moyenne des prestations, même si l'on fait l'hypothèse que le principal (l'actionnaire-employeur) souhaite que les prestations de son salarié soit de haute qualité. En effet, lorsque l'agent est un professionnel salarié de la structure d'exercice détenue par un actionnaire extérieur, il ne supporte que partiellement (s'il est détenteur d'une partie du capital) voire pas du tout (s'il est un simple salarié) les risques que des prestations de basse qualité font courir à la structure d'exercice (mauvaise réputation, fuite de la clientèle, baisse de la rentabilité, risques de poursuites judiciaires). Par conséquent, si la réalisation d'une prestation de haute qualité demande à l'agent plus d'efforts qu'une prestation de basse qualité, et s'il est difficile au principal et au consommateur de mesurer l'effort fourni par l'agent ainsi que la qualité de la prestation, l'agent a intérêt à fournir un effort peu important, et donc à réaliser des prestations de basse qualité.

#### **1.1.2. Une réglementation relative aux formes sociales des structures d'exercice et à la détention de leur capital peut apporter une réponse partielle aux problèmes d'aléa moral**

Dans les deux cas analysés précédemment, une réglementation relative aux structures d'exercice des professionnels peut être un élément de réponse aux problèmes d'aléa moral.

## Annexe V

Lorsqu'on considère le second cas d'aléa moral analysé ci-dessus (aléa moral relatif au comportement du professionnel salarié), plusieurs restrictions et obligations portant sur les structures d'exercice des professionnels peuvent constituer des éléments de réponse adéquats :

- ◆ *l'obligation faite aux professionnels d'être actionnaires majoritaires ou coactionnaires majoritaires de leurs structures d'exercice* fait d'eux les bénéficiaires finals de leur travail, ce qui les incite à fournir plus d'efforts ;
- ◆ cette obligation peut aller de pair avec *l'interdiction de la multi-détention de structures d'exercice pour les professionnels* ;
- ◆ imposer une *responsabilité illimitée* aux associés d'une structure d'exercice pousse les professionnels qui exercent en association à se surveiller mutuellement et les contraint à assumer entièrement les conséquences potentielles des prestations de basse qualité qu'ils pourraient fournir aux consommateurs ; les professionnels sont ainsi incités à ne pas dégrader la qualité de leurs prestations ;
- ◆ *une ouverture partielle du capital d'une structure d'exercice aux autres professionnels de la profession* peut être envisagée sans remettre en cause les effets positifs de la réglementation, dans la mesure où ces actionnaires disposent de l'expertise nécessaire à l'évaluation de la qualité des prestations réalisées par les professionnels exerçant dans la structure.

En revanche, lorsqu'on considère le premier cas d'aléa moral (aléa moral relatif au comportement de l'employeur), il apparaît qu'une réglementation restreignant les formes sociales des structures d'exercice et imposant des contraintes sur la détention de leur capital ne constitue pas à elle seule une solution pertinente. En effet, si l'on laisse de côté les mécanismes de contrôle social tels que le respect d'une éthique professionnelle ou les effets de réputation, un professionnel propriétaire de sa structure d'exercice peut avoir tout autant qu'un actionnaire extérieur intérêt à profiter de l'asymétrie d'information sur la qualité en fournissant aux consommateurs des prestations de qualité moindre que celle correspondant au prix acquitté. L'indépendance capitaliste des professionnels prise isolément ne suffit donc pas pour assurer un niveau de qualité satisfaisant, et doit être complétée par d'autres réglementations qui majorent les pertes des professionnels en cas de non-respect des exigences de qualité, comme l'existence d'un code de déontologie et d'une organisation professionnelle adossée à la puissance publique chargée de le faire respecter et de prononcer des sanctions disciplinaires le cas échéant. Dans ce cadre, *c'est l'existence d'obligations explicites pour les professionnels et la menace de sanctions en cas de manquement qui constituent la pièce maîtresse de la réponse publique au problème d'aléa moral*, et non l'indépendance capitaliste ; cette dernière permet au mieux d'établir plus clairement les responsabilités du professionnel en cas de manquement, puisqu'il n'aurait alors pas la possibilité d'en reporter la responsabilité sur son employeur.

### **1.1.3. Les restrictions relatives à la détention du capital des structures d'exercice peuvent freiner le développement des activités des professions concernées**

Enfin, il faut noter qu'une réglementation restreignant l'accès au capital des structures d'exercice a deux effets négatifs sur l'activité des marchés concernés.

Premièrement, elle rend plus difficile et plus coûteux l'accès des structures d'exercice à des financements. Toutefois, ce problème n'est vraiment sensible que pour les secteurs qui présentent d'importants besoins de financement, par exemple le secteur de la biologie médicale en raison du coût important des équipements.

Deuxièmement, elle freine voire rend impossible la concentration du secteur. Il s'agit d'un véritable problème pour les secteurs qui se caractérisent par des rendements d'échelle croissants et dans lesquels une concentration de l'offre peut s'accompagner de gains significatifs de productivités et/ou de qualité.

### **1.2. Interdire la détention d'une part du capital de structures d'exercice de certaines professions à des acteurs économiques particuliers peut contribuer à prévenir les conflits entre intérêt actionnarial et objectifs de politique publique**

Quand un investisseur qui souhaite prendre une participation dans une société d'exercice exerce par ailleurs d'autres activités, il peut y avoir contradiction entre les objectifs de ces activités et les objectifs des prestations des professionnels libéraux. Interdire à cette investisseur de détenir tout ou partie du capital des sociétés d'exercice de ces professions constitue alors une intervention réglementaire adaptée pour prévenir un conflit d'intérêt.

Par exemple, le secteur de la production de médicaments se caractérise par des coûts fixes élevés et par des coûts variables faibles relativement aux coûts fixes (recherche et développement, mise en place d'unités de production). Une fois que des spécialités pharmaceutiques ont été mises au point et ont obtenu leur autorisation de mise sur le marché, l'intérêt du laboratoire qui les produit est d'en vendre les volumes les plus importants possibles afin de rentabiliser leur développement. S'il est également actionnaire de sociétés exploitant des pharmacies, ce laboratoire a alors intérêt à ce que la consommation de médicaments augmente, ce qui est contradictoire avec les objectifs de protection de la santé publique, de lutte contre la surconsommation de médicaments et de maîtrise des dépenses de santé. Dès lors, interdire aux laboratoires pharmaceutiques la détention de tout ou partie du capital de sociétés exploitant des pharmacies apparaît comme une réponse réglementaire pertinente à ce conflit d'intérêt.

## **2. Le cadre législatif et réglementaire relatif aux structures d'exercice des professions libérales apparaît en décalage par rapport à la situation réelle de certaines professions**

Les professions artisanales peuvent être exercées dans le cadre de sociétés classiques (société anonyme, société à responsabilité limitée) et la détention du capital de ces sociétés ne fait pas l'objet de restrictions particulières. En revanche, dans le cas des professions libérales (professions juridiques et judiciaires, professions de santé, autres professions libérales), les formes sociales autorisées et la détention du capital des structures d'exercice font l'objet de restrictions de multiples formes, notamment la limitation de l'ouverture du capital des structures d'exercice aux investisseurs extérieurs à la profession considérée et la restriction de la multi-détention de structures d'exercice par des professionnels. C'est pourquoi les paragraphes suivants porteront sur les structures d'exercice des seules professions libérales, et non des professions artisanales.

## **2.1. L'exercice sous forme de société se développe pour l'ensemble des professions libérales**

### **2.1.1. Les professions libérales ne peuvent être exercées que sous certaines formes sociales**

Les professionnels libéraux peuvent exercer leur activité sous plusieurs modes :

- ◆ en leur nom propre (ou entreprise individuelle), individuellement ou en groupe, éventuellement dans le cadre d'une société civile de moyens régie par la loi du 29 novembre 1966 et qui permet la mise en commun par des professionnels de certains moyens d'exploitation afin d'en réduire le coût ;
- ◆ avec d'autres professionnels de la même profession dans le cadre d'une société civile professionnelle (SCP) régie par la loi du 29 novembre 1966 ;
- ◆ sous la forme d'une société d'exercice libéral, qui a été introduite dans le droit français par la loi du 31 décembre 1990, et ce pour l'ensemble des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;
- ◆ dans de rares cas, sous la forme d'une société commerciale (société en nom collectif, société à responsabilité limitée, entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée).

Les artisans peuvent quant à eux exercer leur profession dans le cadre de toutes les sociétés commerciales, mais pas dans une société civile professionnelle ni dans une société d'exercice libéral.

Annexe V

Tableau 1 : Formes sociales autorisées aux professions étudiées par la mission

Forme sociale	Responsabilité à l'égard des dettes sociales	Possibilité d'ouvrir le capital à des personnes n'exerçant pas dans la société	Professions artisanales	Professions juridiques et judiciaires	Commissaires aux comptes	Experts-comptables	Professions de santé	Autres professions libérales (vétérinaires, géomètres-experts, architectes)
Entreprise individuelle	Indéfinie	-	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	Limitée au montant de l'apport en capital	-	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Société en nom collectif (SNC)	Indéfinie et solidaire	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non (sauf pharmaciens)	Oui (sauf vétérinaires)
Société civile professionnelle (SCP)	Indéfinie et solidaire	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui (sauf pédicures-podologues et biologistes médicaux)	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	Limitée au montant de l'apport en capital	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non (sauf pharmaciens)	Oui
Société à responsabilité limitée (SARL)	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non (sauf pharmaciens)	Oui (sauf vétérinaires)
Société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL)	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Société par actions simplifiée (SAS)	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui (sauf vétérinaires)
Société d'exercice libéral par actions simplifiée	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Existence de restrictions à la détention du capital</b>	-	-	<b>Non</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>	<b>Oui</b>

Source : Mission IGF.

### **2.1.2. L'exercice sous forme de société se développe rapidement pour certaines des professions les plus importantes d'un point de vue économique**

Les modes d'exercice des professions libérales connaissent deux évolutions de fond :

- ◆ une stagnation de l'exercice individuel et un développement de l'exercice en groupe ; par exemple, la part des avocats exerçant à titre individuel est passée de 40,8 % en 1998 à 36,9 % en 2012 ; de même, la part des pharmacies exploitées par un seul pharmacien titulaire est passée de 33,4 % en 1998 à 21,0 % en 2012 ;
- ◆ un déclin de l'exercice en nom propre et un développement de l'exercice sous forme de société ; par exemple, la part des pharmacies exploitées sous forme de société est passée de 30,7 % en 2001 à 63,7 % en 2012.

Bien que le développement de l'exercice en société concerne toutes les professions libérales, l'ampleur de ce phénomène est très variable selon les professions :

- ◆ l'exercice en nom propre reste prédominant pour les professions de santé (plus de 90 % des professionnels), à l'exception des pharmacies et des laboratoires de biologie médicale ; toutefois, les ordres de ces professions ont indiqué à la mission que l'exercice en société suscite un intérêt fort de la part des professionnels et se développe depuis la fin des années 2000 ;
- ◆ les pharmacies d'officine, les principales professions juridiques et judiciaires et les autres professions libérales (architectes, vétérinaires) occupent une position intermédiaire, avec une part de l'exercice en nom propre compris entre 20 % et 50 % ;
- ◆ enfin, les laboratoires de biologie médicale apparaissent comme un cas extrême, puisque l'exercice en nom propre ne représente plus qu'une part résiduelle du secteur (moins de 10 % des biologistes médicaux libéraux).

**Annexe V**

**Tableau 2 : Effectifs des professions libérales et part des professionnels exerçant en nom propre**

<b>Profession</b>	<b>Nombre de professionnels libéraux</b>	<b>dont exerçant en nom propre (en groupe ou individuellement)</b>	<b>Part des professionnels libéraux exerçant en nom propre</b>
<b>Professions juridiques et judiciaires</b>			
Avocat	53 744	19837	36,9 %
Notaire	9 010	1793	19,9 %
Huissier de justice	3 224	677	21,0 %
Commissaire-priseur judiciaire	397	186	46,9 %
Opérateur de vente volontaire	590	0	0,0 %
Greffier de tribunal de commerce	234	32	13,7 %
Administrateur judiciaire	119	56	47,1 %
Mandataire judiciaire	312	177	56,7 %
<b>Professions du chiffre</b>			
Expert-comptable	18 069	nd	nd
Commissaire aux comptes	14 500	nd	nd
<b>Professions de la santé</b>			
Pharmacies	27 733	7842	28,3 %
Laboratoires de biologie médicale	7733	581	7,5 %
Médecins	112 947	nd	nd
Chirurgiens-dentistes	41 930	nd	nd
Pédicures-podologues	11 695	11 591	99,1 %
Masseurs-kinésithérapeutes	57 370	55 444	96,6 %
Infirmiers	87 236	78 569	90,1 %
<b>Autres professions libérales</b>			
Architectes	15372	nd	nd
Vétérinaires	10560	3351	31,7 %

*Source : organisations professionnelles et mission IGF.*

**Annexe V**

**Tableau 3 : Effectifs des différentes formes de sociétés d'exercice de certaines professions libérales**

<b>Profession</b>	<b>Nombre total de sociétés d'exercice</b>	<b>SARL/ EURL</b>	<b>SCP</b>	<b>SEL</b>	<b>Autres structures d'exercice (SNC, SA, SAS...)</b>	<b>Part des SEL dans les sociétés</b>
<b>Professions juridiques et judiciaires</b>						
Avocats	6467	23	2252	3237	955	50,1 %
Notaires	2764	na	2612	140	12	5,1 %
Huissiers de justice	1163	na	1019	138	6	11,9 %
Commissaires-priseurs judiciaires	128	na	113	15	0	11,7 %
Opérateurs de vente volontaire	396	324	0	0	72	0,0 %
Greffiers de tribunal de commerce	104	na	77	26	1	25,0 %
Administrateurs judiciaires	30	na	11	19	0	63,3 %
Mandataires judiciaires	81	na	37	44	0	54,3 %
<b>Professions du chiffre</b>						
Commissaires aux comptes	5 309	3 646	1	95	1 567	1,8 %
<b>Professions de la santé</b>						
Pharmacies	14238	3822	na	6589	3827	46,3 %
Laboratoires de biologie médicale	3741	99	188	3345	109	89,4 %
Médecins	7141	na	1149	5992	0	83,9 %
Chirurgiens-dentistes	4 293	na	575	3718	0	86,6 %
Pédicures-podologues	56	na	0	56	0	100,0 %
Infirmiers	513	na	320	193	0	37,6 %
<b>Autres professions libérales</b>						
Architectes	8911	7696	267	453	495	5,1 %
Vétérinaires	6860	nd	2891	2792	1177	40,7 %

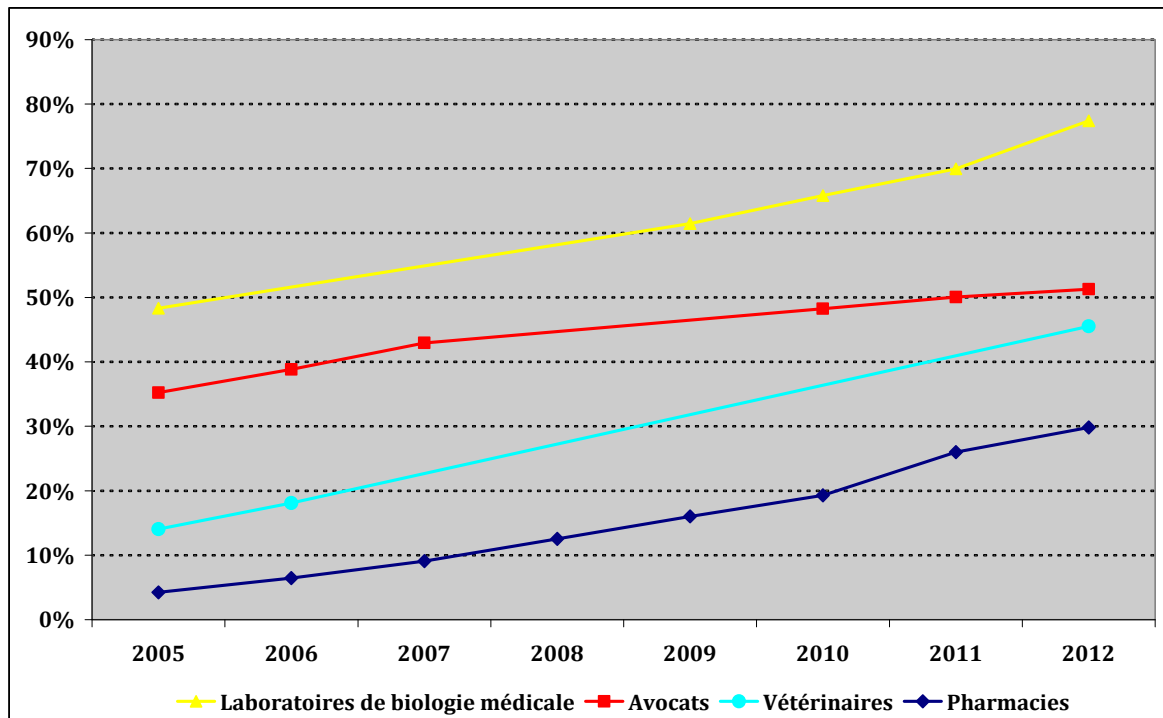
*Source : organisations professionnelles et mission IGF. na : forme sociale non autorisée ; nd : données non disponibles.*

Le développement de l'exercice sous forme de société ne concerne pas toutes les formes sociales :

- ◆ la société en nom collectif connaît un déclin en raison de la responsabilité indéfinie et solidaire à l'égard des dettes sociales qu'elle impose aux associés ; par exemple, seules 16,6 % des pharmacies françaises sont encore exploitées sous forme de société en nom collectif en 2012, contre 21,6 % en 2006 ;
- ◆ l'exercice sous forme de société de capitaux (société anonyme, société à responsabilité limitée, société par actions simplifiée) est très développé pour les professions auxquelles ces formes sociales sont autorisées (commissaires aux comptes, architectes) ;
- ◆ enfin, l'exercice sous forme de société d'exercice libéral se développe rapidement pour les professions qui n'ont pas accès aux autres formes de sociétés de capitaux : avocats, laboratoires de biologie médicale, vétérinaires et pharmacies (graphique 1).



**Graphique 1 : Part des sociétés d'exercice libéral dans les structures d'exercice des biologistes médicaux, des avocats, des vétérinaires et des pharmacies de 2005 à 2012**



Source : organisations professionnelles et mission IGF.

### 2.1.3. Contrairement aux autres professions réglementées dont l'accès au capital est libre, la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet de multiples restrictions

La détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet d'un certain nombre de restrictions et limitations. A ce sujet, il convient de distinguer les différentes formes sociales :

- ◆ société civile professionnelle : la SCP n'est pas une société de capitaux, mais une société de personnes associant des professionnels en vue de l'exercice en commun d'une même profession ; dans ces conditions, il est naturel que les parts sociales de la SCP soient souscrites en totalité par les associés de la SCP, comme le dispose l'article 10 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles ;
- ◆ formes sociales classiques : lorsqu'une profession libérale peut être exercée dans des sociétés selon des formes sociales classiques (société anonyme, société à responsabilité limitée, société par actions simplifiée), les restrictions à la détention du capital de ces sociétés prennent des formes relativement simples : dans la plupart des cas, la réglementation impose qu'une certaine part du capital et des droits de vote (la moitié ou les deux tiers) soit détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession considérée ;
- ◆ société d'exercice libéral : contrairement aux autres formes sociales, les restrictions à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral sont plus complexes, notamment en raison des multiples modifications apportées au cadre législatif et réglementaire depuis 1990.

**Tableau 4 : Exemples de restriction à la détention du capital de certaines sociétés d'exercice des professions libérales**

Type de société	Professions libérales autorisées à constituer ce type de société	Exemple de restrictions à la détention du capital existant dans la réglementation
Société à responsabilité limitée	Pharmacies d'officine Professions du chiffre Architectes	Une part minimale du capital et des droits de vote de la société doit être détenue par les professionnels en exercice dans la société, ou par d'autres professionnels de la même profession.
Société anonyme	Professions du chiffre Architectes	
Société par actions simplifiée	Professions du chiffre Architectes	
Société d'exercice libéral	Toutes les professions libérales	Restrictions multiples, parmi lesquelles : - les professionnels en exercice dans la SEL doivent détenir une part minimale du capital de la SEL ; - plafonnement du nombre de SEL dans lesquelles un même professionnel peut avoir une participation ; - restriction de l'accès au capital des SEL pour les investisseurs extérieurs à la profession.

*Source : Mission IGF. Les restrictions présentées ci-dessus*

Outre la complexité de leur cadre réglementaire et législatif, deux raisons justifient que les sociétés d'exercice libéral fassent l'objet d'une analyse particulièrement développée :

- ◆ les SEL ont été introduites en 1990 dans le but de favoriser le développement des activités des professions libérales, en autorisant l'exercice de ces professions sous la forme de sociétés de capitaux ; il est donc essentiel de voir dans quelle mesure les restrictions à la détention du capital des SEL répondent à des motifs d'intérêt général ou au contraire freinent le développement de ces professions ;
- ◆ par ailleurs, l'exercice sous forme de SEL se développe rapidement pour certaines des professions les plus nombreuses et les plus importantes d'un point de vue économique (avocats et pharmacies d'officine notamment).

## **2.2. La réglementation relative aux sociétés d'exercice libéral est le résultat d'une sédimentation législative et réglementaire peu cohérente**

La réglementation actuellement applicables aux sociétés d'exercice libéral (SEL) s'est constituée en trois temps principaux :

- ◆ la loi du 31 décembre 1990 a autorisé aux professions libérales l'exercice sous forme de sociétés de capitaux et a soumis la détention du capital de ces sociétés d'exercice à un certain nombre de règles restrictives ;
- ◆ la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier a assoupli les règles de détention majoritaire du capital au sein d'une même profession, et a créé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL), holdings financières pour les professions libérales qui ont vocation à permettre des regroupements capitalistiques au sein d'une même profession ;
- ◆ la loi du 28 mars 2011 a enfin autorisé la création de SPFPL pluri-professionnelles, pour les professions du droit et du chiffre uniquement.

Par ailleurs, des décrets en Conseil d'État ont précisé pour chaque profession les conditions d'application de ces dispositions législatives.

## **2.2.1. La loi du 31 décembre 1990 a autorisé les professions libérales à exercer sous la forme de sociétés de capitaux, et a strictement encadré les conditions de détention du capital de ces sociétés**

### **2.2.1.1. La société d'exercice libéral est un nouveau mode d'exercice des professions libérales**

La société d'exercice libéral (SEL) a été introduite par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 de façon à permettre aux professionnels libéraux d'exercer leur profession sous la forme d'une société de capitaux, afin qu'ils soient en mesure de « *répondre aux exigences résultant de l'accroissement de la concurrence et de la nécessité d'acquérir une taille critique, de réunir des compétences diversifiées et d'utiliser des techniques modernes souvent coûteuses* ». <sup>1</sup> La société d'exercice libéral n'est donc pas une nouvelle forme sociale, mais une adaptation de formes sociales existantes à l'exercice d'une profession libérale. Les formes sociales ouvertes aux professions libérales par la loi de 1990 sont les suivantes :

- ◆ la société anonyme sous la forme de la société d'exercice libéral à forme anonyme (SELAFA) ;
- ◆ la société à responsabilité limitée sous la forme de la société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL) ; si cette société est unipersonnelle, on parle alors de SELURL ;
- ◆ la société en commandite par actions, sous la forme de la société d'exercice libéral en commandite par actions (SELCA) ;
- ◆ depuis 2001, la société par actions simplifiée, sous la forme de la société d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS). <sup>2</sup>

### **2.2.1.2. La détention majoritaire du capital d'une société d'exercice libéral est réservée aux professionnels en exercice dans cette société**

L'ouverture de nouvelles formes sociales aux professions libérales au travers des sociétés d'exercice libéral a été accompagnée par la mise en place d'un encadrement restrictif des conditions de détention de leur capital. En effet, la loi du 31 décembre 1990 contient quatre restrictions majeures à la détention du capital des SEL :

- ◆ détention majoritaire du capital : la majorité du capital et des droits de vote d'une SEL doit être détenue par les professionnels en activité dans cette SEL ;
- ◆ participation minoritaire au capital : aux termes de l'article 5 de la loi de 1990, le complément du capital d'une SEL constituée pour l'exercice d'une profession ne peut être détenu que par :
  - des personnes physiques ou morales exerçant la même profession ;
  - pendant un délai de dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette profession dans la SEL considérée ;
  - les ayants-droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ;

---

<sup>1</sup> Extrait du discours du rapporteur du projet de loi lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 14 juin 1990.

<sup>2</sup> Cette forme juridique a été introduite dans la loi du 31 décembre 1990 par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

## Annexe V

- des personnes exerçant soit l'une quelconque des professions libérales de santé, soit l'une quelconque des professions libérales juridiques ou judiciaires, soit l'une quelconque des autres professions libérales, selon que l'exercice de l'une de ces professions constitue l'objet social de la SEL.
- ◆ une limitation de la multi-détention de participations dans des SEL : pour chaque profession, le nombre de SEL constituées pour l'exercice de cette profession dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant cette profession ou une profession relevant de la même sphère d'activités (professions du droit, professions de santé, autres professions) peut détenir une participation peut être limité par un décret en Conseil d'État. Sur ce point, les décrets d'application pris entre 1992 et 1994 sont plus ou moins restrictifs selon les professions :
  - une personne physique exerçant une profession de santé ou une personne morale exerçant une profession de santé ne peut détenir des participations minoritaires que dans :
    - deux SEL de médecins, de chirurgiens-dentistes et de sages-femmes ;
    - deux SEL de biologistes médicaux ;
    - deux SEL d'infirmiers, de masseurs-kinésithérapeutes, de pédicures-podologues, d'orthophonistes, d'orthoptistes ou de diététiciens ;
    - deux SEL de pharmaciens ;
  - pour les professions juridiques et judiciaires, le nombre de participations dans des SEL exerçant l'une de ces professions qu'une même personne physique ou morale exerçant l'une de ces professions peut détenir n'est pas limité ;
  - pour les autres professions libérales, le nombre de participations n'est pas limité non plus, sauf pour les géomètres-experts, pour lesquels une seule participation minoritaire est autorisée ;
- ◆ des interdictions de détention ciblées : l'article 7 de la loi de 1990 dispose que pour chaque profession, un décret en Conseil d'État peut interdire à certaines catégories de personnes physiques ou morales extérieures à la profession la détention directe ou indirecte de parts minoritaires du capital de SEL constituées pour l'exercice de cette profession, si ces participations seraient de nature à porter atteinte à l'exercice de la profession concernée, au respect de l'indépendance de ses membres ou de ses règles déontologiques propres. Les décrets d'application sont plus ou moins restrictifs selon les professions : par exemple, la détention d'une part minoritaire du capital d'une SEL de sages-femmes est simplement interdite à tout fabricant, distributeur ou fournisseur de produits liés à l'exercice de cette profession, tandis que la détention d'une part minoritaire du capital d'une SEL de pharmaciens est interdite à toute personne qui n'exerce pas la profession de pharmacien d'officine.

Ces dispositions de la loi de 1990 autorisent donc des prises de participations minoritaires entre professionnels du droit, entre professionnels de la santé, et entre les autres professionnels libéraux.

**2.2.1.3. Pour les professions autres que juridiques et judiciaires, la loi ouvre la possibilité d'une ouverture du capital des sociétés d'exercice libéral à des actionnaires extérieurs à la profession**

L'article 6 de la loi de 1990 dispose que pour les professions autres que juridiques et judiciaires, des décrets en Conseil d'État peuvent autoriser toute personne physique ou morale à détenir une part du capital d'une SEL inférieure au quart de celui-ci.<sup>3</sup> Si la SEL prend la forme juridique d'une société en commandite par actions et si ses statuts le prévoient, la part du capital pouvant être ouverte aux actionnaires extérieurs peut être supérieure au quart du capital mais doit rester inférieure à la moitié.

Dans les faits, les décrets d'application de la loi de 1990 ont effectivement autorisé cette ouverture du capital pour toutes les professions de santé (à l'exception des pharmaciens et des chirurgiens-dentistes), ainsi que pour les vétérinaires, les architectes, les géomètres-experts et les experts-comptables.

Enfin, la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a introduit un nouvel alinéa disposant qu'un décret en Conseil d'État peut limiter le nombre de SEL constituées pour l'exercice d'une même profession dans lesquelles un actionnaire extérieur à la profession peut détenir une participation. Cependant, aucun texte réglementaire ne prévoit une telle limitation.

**2.2.2. La loi MURCEF du 11 décembre 2001 a rendu plus flexible l'organisation capitaliste des professions libérales et a autorisé une dissociation entre détention majoritaire du capital d'une SEL et exercice de la profession dans cette SEL**

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) a modifié et complété sur deux points la loi du 31 décembre 1990 :

- ◆ cette loi a créé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL), holdings financières pour les professions libérales qui ont vocation à permettre des regroupements capitalistiques au sein d'une même profession ;
- ◆ cette loi assouplit les conditions de détention majoritaire du capital des SEL.

Il convient de souligner qu'en introduisant ces innovations, le législateur souhaitait répondre aux besoins spécifiques de la profession d'avocat, « afin que celle-ci puisse mieux résister à une compétition mondiale dont les conséquences sont à l'œuvre chaque jour »<sup>4</sup> ; toutefois, le travail parlementaire a abouti à ce que ces mesures s'appliquent à l'ensemble des professions libérales.

**2.2.2.1. Les sociétés de participations financières de professions libérales (SPLPF)**

La loi MURCEF a créé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL), qui ont vocation à être des holdings financières pour les professions libérales et donc à détenir des participations dans des SEL d'une même profession.

---

<sup>3</sup> La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a étendu cette possibilité d'ouverture du capital en portant ce plafond jusqu'à la moitié du capital, sauf pour les professions de santé, pour lesquelles le plafond reste de 25 %.

<sup>4</sup> Extrait du discours du rapporteur de la commission des lois lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.

## Annexe V

Une SPFPL n'est ni une structure d'exercice ni une forme juridique nouvelle, mais un nouveau mode d'organisation de participations financières ; elle peut prendre la forme d'une société anonyme, d'une société à responsabilité limitée, d'une société par actions simplifiée ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de la loi MURCEF, une SPFPL peut détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral (via l'article 5-1 introduit par cette même loi, voir plus bas), tandis que les professionnels en exercice dans la SEL doivent en conserver la majorité des droits de vote.

La loi MURCEF dispose par ailleurs que plus de la moitié du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les sociétés faisant l'objet de la détention des parts ou actions. Cette disposition a pour conséquence pratique qu'une SPFPL ne peut avoir des participations dans des SEL constituées en vue de l'exercice de professions différentes ; une SPFPL ne peut donc qu'être monoprofessionnelle, alors même que la loi MURCEF affirme le caractère interprofessionnel des SPFPL.

Par ailleurs, une part minoritaire du capital d'une SPFPL peut être détenue par :

- ◆ pendant dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette ou ces professions au sein de la société ;
- ◆ les ayants-droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ;
- ◆ des personnes exerçant soit l'une quelconque des professions libérales de santé, soit l'une quelconque des professions libérales juridiques ou judiciaires, soit l'une quelconque des autres professions libérales, selon que l'exercice de l'une de ces professions constitue l'objet social.

Aux termes de la loi MURCEF, une SPFPL est donc monoprofessionnelle dans ses participations, mais peut avoir des actionnaires issus de plusieurs professions (les actionnaires majoritaires devant exercer la même profession que les SEL faisant l'objet d'une prise de participation). Ce cadre législatif des SPFPL a été complété à plusieurs reprises après le vote de la loi MURCEF :

- ◆ la loi n° 2004-130 du 11 février 2004 a autorisé les SPFPL à détenir des participations dans des groupements étrangers exerçant la même profession et à entreprendre des activités accessoires destinées exclusivement aux sociétés ou aux groupements dont elles détiennent des participations ;
- ◆ la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 a autorisé une SPFPL à :
  - détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral si les associés exerçant dans la SEL en question contrôlent la SPFPL (modifications du premier alinéa et du 4° du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990) ;
  - détenir une participation minoritaire dans une SEL, si les associés de la SPFPL exercent dans cette SEL.

### ***2.2.2.2. L'article 5-1 introduit dans la loi de 1990 autorise des professionnels à détenir la majorité du capital d'une SEL dans laquelle ils n'exercent pas***

La loi MURCEF a introduit dans la loi du 31 décembre 1990 un article 5-1 qui dispose que plus de la moitié du capital d'une SEL peut être détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession constituant l'objet social de la SEL ou par des SPFPL ; toutefois, les professionnels exerçant dans la SEL doivent conserver la majorité des droits de vote. L'objectif de cette disposition dérogatoire est de permettre à une SPFPL détenue par les professionnels en exercice dans une SEL d'être majoritaire au capital de cette même SEL. Ce faisant, ce nouvel article remet en cause le principe affirmé par la loi de 1990, selon lequel la

## Annexe V

majorité du capital et des droits de vote d'une SEL doit être détenue par les professionnels en activité dans cette SEL.

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a introduit la possibilité de limiter la portée de cette disposition, pour les professions autres que juridiques et judiciaires :

- ◆ pour chaque profession, un décret en Conseil d'État peut prévoir que cette ouverture du capital ne s'applique pas si elle était de nature à porter atteinte à l'exercice de la profession concernée, au respect de l'indépendance de ses membres ou de ses règles déontologiques propres ;
- ◆ pour chaque profession, un décret en Conseil d'État peut limiter le nombre de SEL constituées pour l'exercice d'une même profession dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant cette profession ou une même SPFPL peut détenir une participation directe ou indirecte.

Toutefois, aucun décret ne comporte de dispositions mettant en œuvre ces deux restrictions.

### ***2.2.2.3. Les décrets d'application de la loi MURCEF n'ont pas été pris dans des délais raisonnables et ont restreint l'ouverture du capital des SPFPL***

Les décrets en Conseil d'État précisant les conditions d'application des dispositions de la loi MURCEF relatives aux SPFPL ont pas été pris ultérieurement : les premiers décrets correspondants aux professions d'avocat, d'avoué, de commissaire-priseur, d'huissier de justice, et de notaire ont été publiés au Journal Officiel en août 2004, soit plus de deux ans après la promulgation de la loi MURCEF. Les décrets relatifs aux professions de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire, de mandataire judiciaire, de géomètre-expert et de vétérinaires ont par été publiés au Journal Officiel en 2011 et 2012, soit dix ans après la loi. Enfin, les décrets relatifs aux professions de santé et aux autres professions libérales n'ont toujours pas été pris.

Ces délais dans l'exercice du pouvoir réglementaire a d'ailleurs fait l'objet d'une procédure contentieuse devant le Conseil d'État qui, dans son arrêt n° 343962 du 28 mars 2012, a considéré que l'application de l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990 n'était pas manifestement impossible en l'absence de décret d'application et que ses dispositions étaient dès lors immédiatement entrées en vigueur pour l'ensemble des professions libérales concernées, tout en enjoignant au Premier ministre de procéder dans un délai de six mois à l'examen de l'opportunité de la mise en place de règles particulières permettant d'assurer le respect de l'indépendance des membres de chacune de ces professions et les règles déontologiques qui leur sont propres.

Par ailleurs, les décrets d'application relatifs aux professions juridiques sont allés à l'encontre de l'interprofessionnalité capitalistique des SPFPL créées par la loi MURCEF. Ainsi, seuls des huissiers de justice (ou leurs ayants-droit ou des huissiers de justice retraités) peuvent être associés au capital d'une SPFPL d'huissiers de justice ; la même restriction réglementaire vaut pour les notaires et les commissaires-priseurs judiciaires. Toutefois, le décret n° 2009-1142 du 22 septembre 2009 a ouvert le capital des SPFPL de notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires aux membres des autres professions juridiques et judiciaires.

### **2.2.3. La loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées du 28 mars 2011 a introduit les SPFPL interprofessionnelles**

#### **2.2.3.1. Le capital des SPFPL interprofessionnelles est plus fermé que celui des SPFPL monoprofessionnelles**

La loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 a introduit la possibilité de créer des SPFPL interprofessionnelles, en ajoutant un article 31-2 à la loi du 31 décembre 1990. Aux termes de cet article, seules les professions juridiques et du chiffre peuvent constituer des SPFPL interprofessionnelles.<sup>5</sup>

Les règles relatives à la détention du capital d'une SPFPL interprofessionnelle sont plus restrictives que pour une SPFPL monoprofessionnelle, puisque l'article 31-2 prévoit que plus de la moitié du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant leur profession au sein des sociétés faisant l'objet d'une prise de participation. De plus, les gérants, le président et les dirigeants de la société par actions simplifiée, le président du conseil d'administration, les membres du directoire, le président du conseil de surveillance et les directeurs généraux ainsi que les deux tiers au moins des membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance doivent être choisis parmi les membres des professions exerçant au sein des sociétés faisant l'objet d'une prise de participation ;

Le complément du capital d'une SPFPL interprofessionnelle peut être détenu par :

- ◆ des personnes physiques ou morales exerçant la ou les professions constituant l'objet social de ces sociétés ;
- ◆ pendant dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette ou ces professions au sein de l'une de ces sociétés ;
- ◆ pendant cinq ans, les ayants-droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus ;
- ◆ des personnes exerçant l'une des professions juridiques ou du chiffre ;
- ◆ des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui exercent en qualité de professionnel libéral, dans l'un de ces États membres ou dans la Confédération suisse, une activité soumise à un statut législatif ou réglementaire ou subordonnée à la possession d'une qualification nationale ou internationale reconnue et dont l'exercice constitue l'objet social de l'une des sociétés ou de l'un des groupements faisant l'objet d'une prise de participation.

Afin de simplifier la constitution des SPFPL interprofessionnelles, la loi du 28 mars 2011 a supprimé la condition d'agrément des SPFPL d'officiers publics et ministériels. La constitution des SPFPL ne sera plus subordonnée qu'à une simple déclaration auprès de l'autorité chargée du contrôle de la profession concernée.

Enfin, la loi du 28 mars 2011 a supprimé l'exigence selon laquelle, lorsqu'une SPFPL détient une participation minoritaire dans une SEL, les associés de la SPFPL doivent exercer leur profession dans cette SEL. Ainsi, une SPFPL peut désormais être actionnaire minoritaire d'une SEL constituée pour l'exercice d'une profession différente de celle qu'exercent les associés de la SPFPL.

---

<sup>5</sup> Profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire, d'expert-comptable, de commissaire aux comptes ou de conseil en propriété industrielle.



### **2.2.3.2. L'interprofessionnalité capitalistique reste limitée**

Il convient de souligner que malgré les dispositions introduites par la loi du 28 mars 2011, l'interprofessionnalité capitalistique reste limitée. En effet, cette même loi a ajouté à l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 un nouvel alinéa qui dispose qu'une SPFPL interprofessionnelle ne peut détenir la majorité du capital social d'une société d'exercice libéral qu'à la condition que la majorité du capital et des droits de vote de la SPFPL soit détenue par des professionnels exerçant la même profession que la SEL, ce qui signifie qu'une SPFPL constituée majoritairement d'avocats ne pourra pas détenir la majorité du capital d'une SEL d'experts-comptables.

La conséquence pratique de la loi du 28 mars 2011 est donc qu'une SPFPL détenue majoritairement par des actionnaires exerçant une profession peut désormais être actionnaire minoritaire d'une SEL exerçant une autre profession. Le cadre législatif n'autorise donc pas une interprofessionnalité capitalistique complète, dans laquelle une même SPFPL détenue par des professionnels de professions différentes serait majoritaire en capital et en droits de vote dans des SEL constituées pour l'exercice de professions différentes. De plus, cette interprofessionnalité capitalistique car les textes d'application de la loi du 28 mars 2011 n'ont pas encore tous été publiés.

## **2.3. Les interdictions ciblées de détention d'une participation au capital des sociétés d'exercice libéral paraissent justifiées et proportionnées**

### **2.3.1. Dans le cas des professions juridiques et judiciaires, les interdictions ciblées de détention sont justifiées par la prévention des conflits d'intérêt**

La réglementation actuellement applicable aux professions juridiques et judiciaires comprend un seul ensemble d'interdictions de détention, introduit récemment par le décret n° 2012-536 du 20 avril 2012. Ce décret dispose que les greffiers des tribunaux de commerce ne peuvent détenir directement ou indirectement une participation au capital d'une SEL d'administrateurs judiciaires ou de mandataires judiciaires ; la même interdiction vaut pour les administrateurs judiciaires au sujet des SEL de greffiers de tribunaux de commerce et de mandataires judiciaires, et pour les mandataires judiciaires au sujet des SEL de greffiers de tribunaux de commerce et d'administrateurs judiciaires. De façon similaire, le capital des SPFPL de greffiers de tribunaux de commerce est fermé aux administrateurs judiciaires ou aux mandataires judiciaires, et une interdiction semblable porte sur le capital des SPFPL d'administrateurs judiciaires et de mandataires judiciaires.

Dans la mesure où les administrateurs judiciaires (chargés d'administrer provisoirement des entreprises en difficulté en vue d'un éventuel redressement) et les mandataires judiciaires (chargés de représenter les créanciers des entreprises en difficulté et de procéder à la liquidation de celles-ci le cas échéant) ont des activités manifestement incompatibles, il paraît pleinement justifié d'interdire tout lien capitalistique entre ces professions, afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

### 2.3.2. Dans le cas des professions de santé, les interdictions ciblées de détention paraissent justifiées par la protection de la santé publique et la prévention des conflits d'intérêts

Dans la mesure où certains professionnels de santé travaillent sur prescription d'autres professionnels, la protection de la santé publique et la prévention des conflits d'intérêts justifie pleinement que la détention du capital des SEL de professionnels de santé soit interdite aux prescripteurs. Par exemple, il apparaît proportionné d'interdire aux médecins de détenir tout ou partie du capital d'une SEL de pharmaciens, afin que le praticien n'ait pas d'incitations financières à prescrire plus de médicaments que nécessaires.

De la même façon, il convient d'interdire la détention d'une partie du capital des structures d'exercice aux fournisseurs des professions de santé : ainsi, la détention du capital de pharmacies d'officine doit être interdit à tout laboratoire pharmaceutique, afin qu'aucun laboratoire ne soit en mesure d'inciter les pharmaciens à vendre les médicaments qu'il produit plutôt que ceux de ses concurrents.

Les interdictions ciblées de détention du capital des SEL de professionnels de santé (synthétisées dans le tableau 5) répondent à ces deux objectifs de prévention des conflits d'intérêts et de protection de la santé publique et paraissent donc justifiées.

**Tableau 5 : Interdictions ciblées de détention d'une part du capital d'une SEL, par profession de santé**

<b>Profession</b>	<b>La détention d'une part du capital d'une société d'exercice libéral de cette profession est interdite :</b>
Médecin généraliste ou spécialiste	- aux autres professions médicales ou paramédicales ; - à la profession de pharmacien d'officine ou de vétérinaire ; - à la profession de biologiste médical ; - aux personnes physiques ou morales exerçant une activité de fabrication ou de fournisseur en lien avec les professions médicales et pharmaceutiques. L'interdiction s'étend également aux entreprises d'assurance, aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale.
Laboratoire de biologie médicale	- aux autres professions de santé ; - aux fournisseurs des laboratoires ; - aux entreprises d'assurance ; - aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale ; - aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé.
Chirurgien-dentiste	- à la profession de médecin spécialisé en stomatologie, ORL, ou radiologie ; - à la profession de pharmacien d'officine ; - à la profession de biologiste médical ; - à la profession de masseur-kinésithérapeute ou d'orthophoniste.
Pharmacie d'officine	- à toutes les professions libérales de santé.
Pédicure-podologue, masseur-kinésithérapeute, infirmier	- aux médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens d'officine et sages-femmes ; - à tout fabricant, distributeur ou fournisseur de produits liés à l'exercice de ces professions ; - aux entreprises d'assurance ; - aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale ; - aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé.

Source : Legifrance.

## **2.4. La limitation du nombre de participations qu'un professionnel de santé peut détenir dans des SEL de professionnels de santé n'est pas justifiée et peut être contournée**

### **2.4.1. La limitation du nombre de participations dans des SEL de professions de santé qu'un professionnel de santé peut détenir n'est pas économiquement justifiée...**

Lorsqu'ils souhaitent prendre une participation minoritaire dans une SEL constituée pour l'exercice d'une profession de santé, les professionnels de santé font face à deux types de restrictions :

- ◆ soit la prise d'une participation leur est interdite ;
- ◆ soit le nombre de participations minoritaires qu'ils peuvent détenir dans des sociétés d'exercice libéral constituées pour l'exercice d'une profession est limité à deux par les décrets d'application de la loi de 1990 (voir ci-dessus), ou à quatre si les professionnels exercent dans une SEL (les professionnels détiennent deux participations par eux-mêmes, et deux par l'intermédiaire de la SEL dans laquelle ils exercent).

La mission considère que, de façon générale, les interdictions ciblées de prise de participation paraissent justifiées en raison des conflits d'intérêt potentiels. En revanche, l'analyse économique ne permet pas de justifier la limitation à deux du nombre de participations dans des SEL constituées pour l'exercice d'une même profession qu'un professionnel de santé peut détenir. En effet, cette restriction à la liberté d'entreprendre ne répond pas à aucune défaillance du marché.

Premièrement, l'indépendance des professionnels et la qualité des prestations qu'ils réalisent ne semblent pas devoir être menacées par des prises de participations minoritaires provenant de professionnels de santé qui sont eux aussi soumis à des règles strictes de déontologie.

Deuxièmement, la protection de la santé publique n'exige pas la limitation du nombre de liens capitalistiques minoritaires entre professionnels d'une même profession. La mission relève d'ailleurs que lorsque cette restriction a été contestée devant la Cour de justice des communautés européennes par la Commission européenne dans le cas des laboratoires de biologie médicale, le gouvernement français a admis que cette restriction n'apparaissait pas justifiée par l'exigence de protection de la santé publique.<sup>6</sup> On peut en outre souligner que quand bien même le simple fait qu'un professionnel de santé soit actionnaire minoritaire d'une SEL constituée pour l'exercice de la même profession présenterait un risque pour la santé publique ou pour l'indépendance des professionnels, la réponse réglementaire adaptée consisterait à interdire toute participation minoritaire des professionnels de santé dans une SEL de la même profession, et non à limiter le nombre de ces participations.

Troisièmement, si l'objectif de cette restriction est d'empêcher l'émergence de positions dominantes à l'échelle locale, il apparaît que cet objectif pourrait être atteint par des mesures moins restrictives et de portée moins générale. Il serait par exemple possible d'autoriser l'agence régionale de santé à s'opposer à l'acquisition d'une participation au capital d'une SEL de médecins par un professionnel de santé investisseur si ce professionnel possède déjà des participations dans deux autres SEL de médecins situées sur le même territoire de santé infrarégional.

En conclusion, la mission considère que la limitation à quatre du nombre de participations dans des SEL constituées pour l'exercice d'une même profession qu'un professionnel de santé peut détenir ne répond à aucun motif d'intérêt général. En outre, cette limitation de la capacité entrepreneuriale des professionnels de santé présente trois inconvénients :

---

<sup>6</sup> Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

## Annexe V

- ◆ elle prive le secteur du savoir-faire propre à la profession dans le développement des activités ;
- ◆ elle crée de plus grandes facilités d'investissement pour les non professionnels (non limités dans leur nombre de participations) aux dépens des professionnels, qui sont pourtant soumis aux règles déontologiques ;
- ◆ elle limite l'enrichissement de la qualité du service rendu que procure la présence, au sein de structures liées, de compétences complémentaires.

### 2.4.2. ... est remise en cause par la jurisprudence communautaire...

Cette restriction a été partiellement remise en cause par la jurisprudence communautaire : dans sa décision C-89/09 du 16 décembre 2010, la Cour de justice des communautés européennes a considéré que l'interdiction faite aux biologistes médicaux de détenir des parts dans plus de deux entreprises exploitant un laboratoire de biologie médicale constitue une restriction à la liberté d'établissement des biologistes médicaux au sens de l'article 43 CE, et que cette restriction ne pouvait être justifiée par la protection de la santé publique. Par conséquent, la Cour a conclu que la France a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE. Si cette décision a l'autorité de la chose jugée et ne s'applique donc qu'au secteur de la biologie médicale, l'analyse de la Cour pourrait néanmoins être appliquée à d'autres professions de santé, pour lesquelles la réglementation prévoit une limitation analogue. Il existe donc un risque contentieux portant sur cette restriction à la liberté d'établissement.

### 2.4.3. ... et peut être contournée par des montages en cascade, par l'utilisation de l'article 5-1 et par la constitution de SPFPL

La limitation du nombre de participations dans des SEL constituées pour l'exercice d'une profession de santé qu'un même professionnel de santé peut détenir peut être légalement contournée, en raison de l'imprécision de la réglementation : les décrets d'application de la loi du 31 décembre 1990 ne précisent pas que cette limitation porte sur participations directes ou indirectes. Un professionnel de santé peut donc détenir des participations minoritaires en cascade dans un nombre illimité de SEL. De plus, l'article 5-1 autorise ce professionnel à détenir la majorité du capital (mais seulement une minorité des droits de vote) d'une SEL exerçant la même profession ; cette SEL peut elle-même détenir la majorité du capital de deux autres SEL de la même profession. Ainsi, l'article 5-1 et l'utilisation de montages en cascades permettent à un professionnel de santé de détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de sa profession.

Dans la pratique, les professions de santé sont diversement touchées par le phénomène des montages en cascade, dans la mesure où l'exercice sous forme de société d'exercice libéral est majoritaire dans certaines professions et très minoritaires dans d'autres. Les montages en cascade sont particulièrement notables dans le secteur des pharmacies d'officine, où d'après l'ordre des pharmaciens, les montages les plus vastes peuvent regrouper jusqu'à 40 officines, via des participations croisées complexes.

De plus, suite à l'arrêt du Conseil d'État n° 343962 du 28 mars 2012, les professionnels de santé peuvent immédiatement constituer des SPFPL. Dans la mesure où aucun décret d'application relatif aux SPFPL n'a été pris pour ces professions, il n'existe aucune limite au nombre de SEL dont une SPFPL peut détenir la majorité du capital. Ainsi, une SPFPL détenue par un professionnel de santé peut détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de la même profession, dans le cadre d'une structure capitalistique simple.

## 2.5. La réglementation applicable à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral par des investisseurs extérieurs aux professions libérales n'est pas adaptée au contexte international

### 2.5.1. En raison du cadre réglementaire, les investisseurs extérieurs aux professions libérales n'ont en théorie qu'un accès très limité au capital des sociétés d'exercice libéral

Les dispositions réglementaires encadrant l'ouverture du capital à des investisseurs extérieurs aux professions libérales sont synthétisées dans le tableau 6. Trois constats se dégagent de cette réglementation.

**Tableau 6 : État de la réglementation relative à la part du capital des sociétés d'exercice libéral pouvant être détenue par toute personne physique ou morale, par profession**

Profession	Part du capital des SEL ouverte à toute personne physique ou morale
Professions juridiques et judiciaires (avocats, avoués, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, mandataires judiciaires, administrateurs judiciaires)	Aucune ouverture du capital
Pharmacies d'officine et chirurgiens-dentistes	Aucune ouverture du capital
Autres professions de santé (médecins, sages-femmes, biologistes médicaux, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, infirmiers, orthoptistes, diététiciens)	25 %, et jusqu'à la moitié si la SEL prend la forme d'une société en commandite par actions
Professions du chiffre (experts-comptables, commissaires aux comptes)	49 % pour les experts comptables, 25 % pour les commissaires aux comptes
Géomètres-experts, architectes	Jusqu'à la moitié
Vétérinaires	25 %

*Source : Mission. Ce tableau ne tient pas compte des interdictions ciblées de détention du capital qui visent à prévenir les conflits d'intérêt.*

Premièrement, une personne physique ou morale extérieure à une profession n'est jamais autorisée à détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral de cette profession, conformément aux principes de la loi du 31 décembre 1990.

Deuxièmement, la réglementation applicable aux différentes professions est fortement hétérogène : le capital des SEL de certaines professions est complètement fermé aux investisseurs extérieurs (professions juridiques et judiciaires, pharmacies d'officine), tandis que d'autres professions sont assez largement ouvertes (experts-comptables, architectes, géomètres-experts). Si certaines de ces différences peuvent être justifiées, il n'en reste pas moins qu'elles réduisent la lisibilité du cadre réglementaire et accroissent les coûts liés au contrôle de son respect.

Troisièmement, les réglementations applicables à des professions relevant du même champ d'activités présentent des différences notables dont la logique est introuvable :

- ◆ professions du chiffre : le capital des SEL d'experts-comptables est ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession à hauteur de 49 %, contre 25 % seulement pour les SEL de commissaires aux comptes ;
- ◆ professions de santé : le capital des SEL de tous les professionnels de santé est ouvert à hauteur de 25 %, tandis que le capital des SEL de pharmaciens d'officine et de chirurgiens-dentistes est complètement fermé aux investisseurs extérieurs. Sur ce point, la protection de la santé publique ne justifie en aucune façon que le capital des SEL de pharmaciens soit moins ouvert que celui des autres professionnels de santé.

## **2.5.2. L'article 5-1 de la loi de 1990 avantage les investisseurs étrangers extérieurs aux professions en leur permettant de contourner certaines de ces restrictions**

### **2.5.2.1. Les modifications successives de la loi du 31 décembre 1990 y ont introduit des failles dont des investisseurs étrangers peuvent tirer parti**

L'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 dispose que la majorité du capital d'une SEL peut être détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession constituant l'objet social de la SEL ou par des SPFPL. L'intention du législateur était alors d'autoriser une SPFPL d'avocats à détenir la majorité du capital d'une SEL d'avocats, afin de permettre la création de holdings d'avocats, tout en maintenant la fermeture du capital des sociétés d'exercice libéral aux investisseurs extérieurs à la profession.

Cependant, cette disposition a également introduit dans la réglementation une faille juridique autorisant des investisseurs étrangers extérieurs aux professions libérales à détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral en France, à condition que cette SEL soit une SELAS, une SELAFA ou une SELCA. En effet, une société étrangère exerçant dans un pays membre de l'Union européenne des activités qui, en France, relèvent d'une profession réglementée est assimilable en droit français à une personne morale exerçant à l'étranger la profession considérée. A ce titre, cette société étrangère est autorisée par l'article 5-1 à détenir la majorité du capital d'une SEL constituée pour l'exercice de cette profession. Si la réglementation du pays dans lequel cette société est implantée autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote de cette société, alors ces investisseurs peuvent contourner la réglementation française et acquérir indirectement la majorité du capital d'une société d'exercice libéral. La portée de cette faille juridique est néanmoins réduite dans la mesure où elle ne concerne que les SELAFA, SELAS et SELCA, mais pas la SELARL qui est la forme de société d'exercice libéral plus répandue. En effet, dans une SELARL, les droits de vote aux assemblées générales sont strictement proportionnels au capital détenu ; l'exigence selon laquelle les professionnels en activité dans la société doivent détenir la majorité des droits de vote implique donc que des sociétés étrangères ne peuvent être majoritaires au capital des SELARL.

La réglementation applicable aux sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL) peut présenter une faille juridique similaire. Le troisième alinéa de l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990 dispose en effet que la majorité du capital et des droits de vote doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les SEL faisant l'objet de la détention des parts ou actions, sans préciser si ces actionnaires doivent être des personnes physiques, ou peuvent également être des personnes morales exerçant la profession. La rédaction du premier alinéa de cet article<sup>7</sup> est néanmoins de nature à laisser penser que le capital des SPFPL monoprofessionnelles est ouvert à toute personne physique ou morale exerçant la profession. Si l'on retient cette interprétation du texte, alors une société étrangère exerçant une profession libérale et dont le capital est détenu par des investisseurs extérieurs à la profession peut donc légalement devenir actionnaire majoritaire d'une SPFPL française de la même profession.

La mission note donc que la réglementation en vigueur a pour conséquence paradoxale que ce qui est légalement réalisable par des investisseurs étrangers (éventuellement extérieurs à la profession considérée) est interdit aux investisseurs français, sauf à investir par l'intermédiaire de sociétés étrangères.

---

<sup>7</sup> « Il peut être constitué entre personnes physiques ou morales exerçant une ou plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé des sociétés de participations financières ayant pour objet la détention des parts ou d'actions de sociétés [d'exercice libéral] ayant pour objet l'exercice d'une même profession ainsi que la participation à tout groupement de droit étranger ayant pour objet l'exercice de la même profession. »

### 2.5.2.2. *Le précédent de la biologie médicale*

Le premier secteur à avoir été touché par ce phénomène est celui de la biologie médicale, dont la réglementation a été profondément réformée en 2010, de façon à encourager la concentration du secteur et à imposer aux laboratoires existants des investissements importants de nature à augmenter le niveau de qualité des analyses. Les besoins de capitaux qui sont apparus suite à cette réforme ont facilité l'entrée dans le secteur de sociétés de biologie médicale adossées à des investisseurs européens extérieurs à la profession telles qu'Unilabs<sup>8</sup>, qui ont acquis la majorité du capital d'un nombre significatif de SEL de biologistes médicaux sur la base de l'article 5-1 de la loi de 1990. La suppression de la limitation du nombre de SEL de biologistes médicaux dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant la profession de biologiste médical suite à la décision de la CJUE du 16 décembre 2010 a également contribué à la concentration rapide du secteur et à l'apparition de groupes de grande taille. Par conséquent, la réglementation encadrant l'ouverture du capital des SEL de biologistes médicaux à des investisseurs extérieurs à la profession est largement contournée par les investisseurs étrangers. Il n'y a pas nécessairement d'incidence économique négative de cette situation.

Une analyse du cadre législatif et réglementaire en vigueur permet de conclure qu'au-delà du secteur de la biologie médicale, les sociétés d'exercice libéral d'autres professions libérales dans lesquelles l'exercice sous forme de société est assez développé pourraient faire l'objet de prises de participations par des investisseurs étrangers extérieurs à la profession, notamment les pharmacies d'officine et les cabinets d'avocats.

### 2.5.2.3. *Le cas des pharmacies d'officine*

Il est vraisemblable que des groupes multinationaux possédant des activités de commerce de détail de produits pharmaceutiques peuvent être intéressés par des investissements dans des pharmacies d'officine françaises, et pourraient essayer de recourir à des montages financiers similaires à ceux qu'utilisent les sociétés étrangères de biologie médicale pour faire l'acquisition de laboratoires.

Consulté sur ce point, l'ordre des pharmaciens considère qu'il est possible d'empêcher de telles prises de participations grâce à la décision de la Cour de justice des communautés européennes du 19 mai 2009 qui a reconnu à chaque État membre de l'Union Européenne le droit de restreindre la détention du capital d'une société exploitant une pharmacie par un non-pharmacien si cet État considère que cette détention peut présenter un risque pour la santé publique. L'ordre des pharmaciens en conclut que cette décision donne à la puissance publique les moyens légaux d'interdire l'acquisition de pharmacies d'officine françaises par des sociétés étrangères de pharmacies détenues par des investisseurs non-pharmaciens.

Toutefois, la mission note que des sociétés étrangères confrontées à une telle interdiction pourraient tenter un recours devant les juridictions communautaires, en arguant qu'une telle interdiction est en contradiction avec la liberté d'établissement garantie par les Traités : l'avocat général de la Cour de justice des communautés européennes a d'ailleurs noté dans les conclusions préalables à la décision n° C-89/09 du 16 décembre 2010 de la CJUE que si les autorités françaises avaient tenté d'interdire à des sociétés de biologie médicale étrangère détenues par des investisseurs extérieurs à la profession d'acquérir la majorité du capital de SEL de biologistes médicaux, cette intervention aurait constitué « *une discrimination et, en tout cas, une violation des libertés fondamentales prévues par le traité, en particulier la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services* »<sup>9</sup>. De plus, il ressort de plusieurs arrêts

<sup>8</sup> Société de biologie médicale suisse dont l'actionnaire majoritaire est Capio, une société de soins médicaux elle-même détenue par des fonds d'investissements européens.

<sup>9</sup> Conclusions de l'avocat général présentées le 2 juin 2010, paragraphe 196.

de la CJUE que le choix des fondateurs d'une société de constituer leur société dans un État membre dans le but exclusif d'écartier les dispositions de la loi de l'État membre où se situe le siège réel de la société ne suffit pas à démontrer l'existence d'un comportement abusif et frauduleux.<sup>10</sup> Il est donc vraisemblable que, dans le cadre d'une éventuelle procédure contentieuse, le motif de l'utilisation d'une législation plus favorable (qui se traduit dans la réalité par un contournement de la législation nationale) ne pourra, au regard de cette jurisprudence communautaire, être valablement utilisé pour interdire la prise de participations dans des SEL par des sociétés étrangères.

Sans chercher à trancher ce débat juridique, la mission se borne à constater que le droit en vigueur peut faire l'objet d'interprétations divergentes et que les ambiguïtés de la réglementation actuelle présentent un risque contentieux. Au demeurant, l'intervention d'investisseurs étrangers ne pose pas de problème économique particulier.

### **2.5.3. La réglementation actuelle désavantage les investisseurs français face aux investisseurs étrangers**

La réglementation applicable à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral a pour conséquence paradoxale d'avantager les investisseurs étrangers face aux investisseurs français, dans le cas des laboratoires de biologie médicale. En effet, les investisseurs étrangers extérieurs à la profession qui possédaient déjà une société étrangère exploitant des laboratoires (c'est-à-dire, dans les termes de la loi de 1990, une personne morale exerçant la profession de biologiste médical) ont pu investir immédiatement en France au travers de cette société et acquérir la majorité du capital de SEL de biologistes médicaux. En revanche, cette même réglementation interdit à des investisseurs français extérieurs à la profession de prendre des participations majoritaires dans des SEL de biologistes médicaux. Ces investisseurs français n'ont alors d'autre choix que de faire l'acquisition préalable d'une société étrangère exploitant des laboratoires, avant de pouvoir investir en France. Il n'est donc pas surprenant que les acteurs les plus importants présents sur le marché de la biologie médicale en France soient principalement des sociétés étrangères contrôlées par des investisseurs étrangers ou des sociétés françaises contrôlées par des biologistes médicaux.

### **2.6. La détention du capital des autres formes sociales ouvertes aux professions libérales fait également l'objet de restrictions sans logique d'ensemble**

Au-delà du cas complexe des sociétés d'exercice libéral, la détention du capital des autres formes sociales autorisées à certaines professions libérales fait également l'objet de restrictions, synthétisées dans le tableau 7 et qui visent systématiquement à empêcher ou à limiter l'accès des non-professionnels au capital des structures d'exercice.

---

<sup>10</sup> CJCE, 9 mars 1999, aff. C-212/97, Centros.

CJCE, 5 novembre 2002, aff. C-208/00, Überseering.

CJCE, 30 septembre 2003, aff. C-167/01, Inspire Art.



## Annexe V

**Tableau 7 : Restrictions à la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales autres que les sociétés d'exercice libéral, par profession**

Profession	Formes sociales autorisées	Restrictions à la détention du capital
Pharmacie	Société à responsabilité limitée	Un pharmacien titulaire d'officine doit être propriétaire ou copropriétaire de la pharmacie dont il est titulaire.
Architecte	Société à responsabilité limitée	- plus de la moitié du capital et des droits de vote doivent être détenus par personnes physiques ou morales exerçant la profession d'architecte ; - les personnes morales autres que des sociétés d'architectes ne peuvent pas détenir plus de 25 % du capital social et des droits de vote.
Expert-comptable	Société à responsabilité limitée Société anonyme Société par actions simplifiée	Des experts-comptables ou des sociétés d'experts-comptables doivent détenir plus de la moitié du capital et plus des deux tiers des droits de vote des sociétés d'experts-comptables.
Commissaire aux comptes	Société à responsabilité limitée Société anonyme Société par actions simplifiée	Des commissaires aux comptes ou des sociétés de commissaires aux comptes doivent détenir trois quarts des droits de vote des sociétés de commissaires aux comptes.

*Source : Legifrance et mission IGF.*

La mission n'a pas relevé de logique d'ensemble de ces restrictions :

- ◆ la part minimale du capital et des droits de vote que des professionnels doivent détenir ne répond à aucune justification économique : 100 % dans le cas des pharmaciens, la moitié du capital et plus des deux tiers des droits de vote pour les sociétés d'experts-comptables, la moitié du capital et des droits de vote pour les architectes ;
- ◆ l'ensemble des personnes physiques ou morales autorisées à détenir la majorité du capital et des droits de vote varient selon les professions, sans logique économique : dans certains cas, il s'agit uniquement des professionnels en exercice dans la société (les pharmaciens par exemple), alors que dans d'autres cas, tous les professionnels de la profession ainsi que d'autres structures d'exercice peuvent être actionnaires majoritaires (commissaires aux comptes).

En conclusion, la mission note que la complexité de ces restrictions à la détention du capital contribue à réduire la lisibilité de la réglementation des professions libérales et constitue vraisemblablement un frein à l'investissement.

### **2.7. La protection de l'indépendance professionnelle légitime insuffisamment les contraintes mises en place en termes de formes sociales et de restriction à l'accès au capital**

#### **2.7.1. La nature des activités des avocats justifie que le capital des structures d'exercice de cette profession soit fermé aux investisseurs extérieurs**

Les activités des avocats présentent, de par leur nature même, un risque inhérent de divergence d'intérêts entre les professionnels en exercice et les éventuels actionnaires extérieurs à la profession, risque qui justifie l'interdiction de détention du capital des structures d'exercice à des investisseurs extérieurs. En effet, le fait qu'un investisseur extérieur à la profession d'avocat détienne une part même minime du capital d'un cabinet d'avocats lui donne nécessairement accès (directement ou indirectement) à des informations couvertes par le secret professionnel, notamment la nature et l'identité des clients du cabinet. L'accès à ces informations peut suffire à faire naître des divergences d'intérêts entre les

actionnaires et les avocats en exercice dans la société : par exemple, les avocats d'un cabinet peuvent être les conseils d'un tiers dans le cadre d'une procédure contentieuse qui l'oppose à l'un des actionnaires du cabinet. A ce titre, la présence d'actionnaires extérieurs à la profession apparaît comme difficilement compatible en pratique avec les exigences déontologiques fondamentales de la profession, ce qui justifie que la détention du capital des cabinets d'avocats soit réservée aux professionnels.

### **2.7.2. Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des autres professions libérales soit fermé aux investisseurs extérieurs**

Consultées sur ce point, la grande majorité des organisations professionnelles représentatives des professions libérales affirment qu'il est indispensable que le capital des sociétés d'exercice des professions libérales soit fermé (ou peu ouvert) aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver l'indépendance des professionnels. Autrement dit, ces organisations considèrent que l'exercice salarié est incompatible avec le respect strict de la déontologie.

La mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

- ◆ l'indépendance capitalistique, qui consiste à détenir le contrôle sur le capital ou les droits de vote dans laquelle le professionnel exerce son activité ;
- ◆ l'indépendance d'exercice, qui n'exclut pas, dans le strict respect du secret professionnel, un exercice coordonné à plusieurs professionnels et un « partage d'information » sur l'organisation générale des activités, comme en attestent d'ores et déjà les sociétés libérales professionnelles ou interprofessionnelles ;
- ◆ l'indépendance professionnelle, qui est assurée par le respect de règles de déontologie, comme en atteste, par exemple, la situation des médecins salariés qui exercent sous le contrôle de leur autorité ordinale.

La mission considère que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de défendre leur indépendance, dans le cas où leur employeur ou toute autre partie prenante essaierait de faire pression sur eux.

Contrairement à la situation des avocats, l'exercice des activités qui leur sont réservées n'amène ni les autres professionnels du droit (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, administrateurs-judiciaires, mandataires judiciaires) ni les professionnels du chiffre ni les architectes à défendre une partie contre une autre dans le cadre d'une procédure. Les activités de ces professions juridiques et judiciaires ne présentent pas un risque inhérent de divergence d'intérêts entre professionnels et actionnaires, qui serait de nature à justifier une fermeture du capital des structures d'exercice. Les restrictions relatives à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral de ces professions par des investisseurs extérieurs aux professions juridiques ne paraissent donc pas justifiées.

De façon similaire, la protection de la santé publique ne justifie pas que le capital des structures d'exercice des professions de santé soit fermé aux investisseurs extérieurs aux professions. En effet, l'indépendance capitaliste ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire aux codes de déontologie d'une partie des professions de santé (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues), et que ces codes protègent l'indépendance des professionnels. Dans ces conditions, la mission considère que les éventuelles lacunes de ces codes constituent le seul obstacle à une ouverture totale du capital des structures d'exercice. Par ailleurs, la mission relève que des médecins pratiquent déjà leur profession dans des cliniques privées, sans que ce mode d'exercice soit considéré comme portant atteinte à l'indépendance professionnelle des praticiens.

### **3. Alléger les contraintes existantes faciliterait l'émergence d'acteurs de référence, capable de gains de productivité et de rayonnement international**

#### **3.1. Lever les restrictions à la détention du capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales**

##### **3.1.1. Le capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales (professions de santé, professions du droit, professions du chiffre, architectes) peut être ouvert aux investisseurs extérieurs aux professions**

La mission n'a pas identifié de motif d'intérêt général justifiant que le capital des structures d'exercice des professions libérales soit fermé aux investisseurs extérieurs aux professions, à l'exception de la profession d'avocat. Le capital des sociétés d'exercice libéral de toutes les autres professions libérales pourrait être ouvert aux actionnaires extérieurs à la profession.

La suppression des restrictions capitalistiques pourrait permettre le développement de formes d'exercice professionnel alternatives à l'exercice libéral. Il s'agit là d'un mouvement qui semble séduire un nombre croissant de professionnels, notamment les jeunes générations qui considèrent l'exercice libéral comme trop contraignant. L'exercice salarié d'une profession ne fait pas obstacle à l'accomplissement de ses obligations déontologiques par le professionnel. Sur ce point, la mission relève d'ailleurs que certains textes reconnaissent d'ores et déjà la possibilité de concilier l'indépendance professionnelle avec le lien de subordination que suppose la relation de salariat :

- ♦ pour les notaires salariés, l'article 1<sup>er</sup> ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat précise notamment que, « *nonobstant toute clause du contrat de travail, le notaire salarié peut refuser à son employeur de recevoir un acte ou d'accomplir une mission lorsque cet acte ou cette mission lui paraissent contraires à sa conscience ou susceptibles de porter atteinte à son indépendance* » ;

## Annexe V

- ◆ pour les avocats salariés, l'article 7 de loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit que « *l'avocat peut exercer sa profession en qualité de salarié* » qui, « *dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail* ».

Pour l'ensemble des professions de santé, des professions du droit autre que les avocats, des professions du chiffre ainsi que pour les architectes, des règles déontologiques de cette nature pourraient être envisagée dans le cadre d'une évolution des modes d'exercice.

L'ouverture du capital des structures d'exercice requerrait en premier lieu une modification substantielle du cadre législatif des sociétés d'exercice libéral : une ouverture totale du capital des sociétés d'exercice libéral exigerait une modification de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, de façon à autoriser toute personne physique ou morale à détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral, à l'exception des SEL constituées pour l'exercice de la profession d'avocat.

Cette mesure requerrait également la modification d'un certain nombre d'autres textes, afin d'ouvrir le capital des autres formes sociales autorisées aux professions libérales (tableau 8).

L'ouverture du capital des structures d'exercice des professions libérales pourrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des structures d'exercice soient exclusivement des personnes exerçant la profession considérée ;
- ◆ l'ouverture du capital des structures d'exercice de certaines professions juridiques, judiciaires pourrait être accompagnée de mesures réglementaires d'interdictions ciblées de détention similaires à celles qui existent déjà pour les professions de santé, afin de prévenir les conflits d'intérêts ; de même, il pourrait être interdit aux sociétés d'experts-comptables ou de commissaires aux comptes de tenir ou d'auditer les comptes de sociétés détenant directement ou indirectement une part de leur capital ;
- ◆ la réglementation pourrait plafonner le nombre de sociétés qu'un même investisseur pourrait détenir dans une zone géographique donnée, de façon à empêcher l'apparition de positions dominantes au niveau local ; des dispositions de cet ordre existent déjà dans le cas des laboratoires de biologie médicale : l'article L 6223-4 du code de la santé publique dispose en effet que l'acquisition d'un laboratoire par une personne physique ou morale ne peut être autorisée si cette acquisition permet à cette personne de contrôler plus de 33 % de l'offre d'analyses de biologie médicale dans un même territoire de santé ; des dispositions similaires pourraient être adoptées dans d'autres professions, ce qui exigerait que l'Administration soit en mesure de veiller à ce que cette réglementation soit effectivement appliquée ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital de structures d'exercice de professions libérales un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital des structures d'exercice ne mette pas en péril la continuité des activités, et en particulier la continuité de l'offre de soins dans le cas des professions de santé.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux professions libérales d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ de simplifier de la réglementation, de la mettre en cohérence avec la pratique (notamment dans le cas des laboratoires de biologie médicale) ;

## Annexe V

- ◆ de permettre, via la constitution de SPFPL, une réelle interprofessionnalité d'exercice dans les professions juridiques et judiciaires.

**Tableau 8 : Propositions relatives à la détention du capital des structures d'exercice des professions libérales, par profession**

Profession	Part du capital des structures d'exercice qui pourrait être ouverte à toute personne physique ou morale	Textes à modifier, autres que l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990
Avocats	Aucune ouverture du capital	-
Professions du chiffre (experts-comptables, commissaires aux comptes)	Ouverture complète	Abrogation du 1° de l'article 7 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 Abrogation du second alinéa de l'article L822-9 du code du commerce
Autres professions juridiques et judiciaires (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, mandataires judiciaires, administrateurs judiciaires)	Ouverture complète, sauf incompatibilités explicites	-
Profession de santé, y compris pharmacies d'officine, laboratoires de biologie médicale et vétérinaires	Ouverture complète, sauf incompatibilités explicites	Pharmacies : article L5125-17 du code de la santé publique
Architectes	Ouverture complète, sauf incompatibilités explicites	Architectes : modification de l'article 13 de la loi du 3 janvier 1977

*Source : Mission. Ce tableau ne tient pas compte des éventuelles interdictions ciblées de détention du capital qui visent à prévenir les conflits d'intérêt.*

### 3.1.2. La limitation du nombre de participations dans des sociétés d'exercice libéral de santé qu'un professionnel de santé peut détenir pourrait être supprimée

N'ayant pu identifier de motif d'intérêt général justifiant que le nombre de participations dans des sociétés d'exercice libéral de santé qu'un professionnel de santé peut détenir soit limité à quatre, la mission ne voit pas d'obstacle à ce que cette disposition réglementaire soit abrogée.

Cette modification du cadre réglementaire peut avoir lieu par décret en Conseil d'État, et demande l'abrogation des articles R4113-11, R4381-13 et R5125-18 du code de la santé publique, et la modification de l'article L5125-17 du code de la santé publique.

Cette mesure aurait pour principaux avantages de :

- ◆ mettre en cohérence la réglementation et son application (dans la mesure où le plafonnement peut dès aujourd'hui être légalement contourné par les montages en cascade) ;
- ◆ réduire les coûts d'application de la réglementation ;
- ◆ favoriser la concentration dans ces secteurs ; l'avantage qu'une telle concentration pourrait présenter pour le consommateur dépend toutefois largement de l'ampleur des économies d'échelle potentielles, qui peuvent être faibles (cas des professions paramédicales) ou importantes (cas des laboratoires de biologie médicale).

### **3.2. L'ouverture du capital des sociétés d'exercice de certaines professions libérales devrait être accompagnée d'un renforcement du pouvoir des ordres de façon à assurer l'indépendance des professionnels et le respect de la déontologie**

Dans les professions juridiques et judiciaires, du chiffre et de la santé, ainsi que pour les architectes, il existe une organisation adossée à la puissance publique (ordre ou chambre selon le cas) responsable du respect du code de déontologie de la profession. Toutefois, ces organisations n'ont le pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires qu'à l'encontre des professionnels (ou des sociétés d'exercice libéral) inscrits à l'ordre ; les attributions des ordres en matière de discipline sont synthétisées dans le tableau 9. L'ouverture du capital des structures d'exercice à des actionnaires extérieurs à la profession doit donc s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs de ces ordres professionnels, afin qu'ils soient en mesure d'assurer un respect rigoureux des règles déontologiques et la protection de l'indépendance des professionnels par les investisseurs. Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment comprendre :

- ◆ l'attribution aux ordres d'un pouvoir d'inspection des structures d'exercice, assortie dans le cas des professions de santé d'un pouvoir de prononcer la fermeture temporaire de tout ou partie d'une structure d'exercice si les conditions d'exercice des professionnels présentent un risque pour la santé publique ;
- ◆ l'extension des pouvoirs disciplinaires aux actionnaires des structures d'exercice. Par exemple, s'il est avéré au terme d'une procédure disciplinaire qu'un actionnaire d'une société dispensant des soins médicaux a fait pression sur un médecin employé par cette société et a mis en danger l'indépendance professionnelle de ce praticien, alors l'ordre des médecins doit pouvoir sanctionner cet investisseur par des amendes en lui interdisant définitivement la détention directe ou indirecte de tout ou partie du capital d'une structure d'exercice de médecins.

Par ailleurs, il serait nécessaire de mettre en place une procédure d'alerte par laquelle un professionnel pourrait avertir rapidement l'organisation responsable du respect du code de déontologie de sa profession, s'il estime que son indépendance est mise en péril par le comportement des actionnaires de la société dans laquelle il exerce. Cette procédure d'alerte pourrait être associée à un mécanisme de mise en retrait du professionnel, dans le cadre duquel celui-ci cesserait temporairement d'exercer ses activités tout en conservant une partie de sa rémunération, selon des modalités à définir.

Pour mettre en place ce renforcement de façon cohérente avec le mode de régulation des autres secteurs de l'économie, il conviendrait de faire siéger dans les instances de régulation, en particulier dans les formations disciplinaires, des personnalités extérieures à la profession concernée (notamment des magistrats), quand ce n'est pas déjà le cas.

## Annexe V

**Tableau 9 : Pouvoirs des ordres professionnels en matière de sanctions disciplinaires**

Profession	Existe-t-il un ordre ?	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Médecin, chirurgien-dentiste, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, infirmier	Oui	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire, radiation du tableau de l'ordre. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Les chambres disciplinaires de première instance (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif. La chambre disciplinaire nationale qui siège auprès du conseil national est présidée par un conseiller d'État.
Pharmacien	Oui	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire ou définitive. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Les chambres de discipline de première instance (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif. Lorsqu'il siège comme chambre disciplinaire d'appel, le conseil national de l'ordre est présidé par un conseiller d'État.
Vétérinaires	Oui	Avertissement, réprimande, suspension temporaire du droit d'exercer la profession. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Lorsqu'il siège comme chambre régionale de discipline, le conseil régional de l'ordre est présidé par un conseiller à la cour d'appel, honoraire ou en activité. Lorsqu'il siège comme chambre supérieure de discipline, le conseil régional de l'ordre est présidé par un conseiller à la cour de Cassation, honoraire ou en activité.
Greffiers des tribunaux de commerce		Les sanctions disciplinaires vont du rappel à l'ordre à la destitution ou au retrait de l'honorariat.	Oui	La formation disciplinaire du conseil national comprend cinq membres désignés par le conseil national en son sein et ne peut prononcer que des sanctions allant du rappel à l'ordre au blâme. Elle ne comprend donc pas de magistrat professionnel. En revanche, les sanctions plus lourdes relèvent du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal de commerce a son siège. La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par le professionnel intéressé ou par le procureur général.

**Annexe V**

<b>Profession</b>	<b>Existe-t-il un ordre ?</b>	<b>Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre</b>	<b>Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires</b>	
Avocats	Oui	Le conseil de l'ordre peut suspendre provisoirement de ses fonctions un avocat, à la demande du procureur général ou du bâtonnier.	En appel	Un conseil de discipline composé uniquement de professionnels en activité ou retraités statue en matière disciplinaire, pour l'ensemble des avocats du ressort de la cour d'appel (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire). La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par l'avocat intéressé, le bâtonnier dont il relève ou le procureur général.
Notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires		Les peines disciplinaires possibles sont : 1° Le rappel à l'ordre ; 2° La censure simple ; 3° La censure devant la chambre assemblée ; 4° La défense de récidiver ; 5° L'interdiction temporaire ; 6° La destitution.	Pour les sanctions lourdes et en appel	La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée. En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions. La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel.
Administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires		Les peines disciplinaires possibles sont : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ; 4° La radiation de la liste des administrateurs judiciaires.	Oui	Les peines disciplinaires sont prononcées par la commission nationale d'inscription et de discipline qui siège alors comme chambre de discipline. Outre trois représentants de la professions, cette chambre comprend notamment : un conseiller à la Cour de cassation, président ; un magistrat de la Cour des comptes ; un membre de l'inspection générale des finances ; un magistrat du siège d'une cour d'appel ; un membre d'une juridiction commerciale du 1 <sup>er</sup> degré ; un représentant du Conseil d'État.



## Annexe V

Profession	Existe-t-il un ordre ?	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Experts-comptables	Oui	<p>Les chambres régionales de discipline traitent en première instance les fautes disciplinaires commises par les personnes inscrites au tableau de l'ordre des experts-comptables, à l'exception des associations de gestion et de comptabilité (AGC) qui dépendent d'une commission nationale de discipline.</p> <p>Les peines disciplinaires possibles sont :</p> <p>1° la réprimande ;            2° le blâme avec inscription au dossier ;            3° la suspension temporaire avec sursis ;            4° la suspension temporaire ;            5° la radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession.</p>	Oui	<p>La chambre régionale de discipline est composée d'un magistrat du siège de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé le conseil régional (qui préside la chambre), et de deux membres du conseil régional de l'ordre.</p> <p>La commission nationale disciplinaire des AGC est composée d'un magistrat de la cour d'appel de Paris, de quatre membres de conseils régionaux de l'ordre et de quatre représentants des AGC.</p> <p>En appel, la chambre nationale de discipline est composée d'un président de chambre de la cour d'appel de Paris, d'un conseiller référendaire à la Cour des comptes et d'un fonctionnaire, désignés par le ministre de l'économie et des finances et de deux membres du conseil supérieur de l'ordre.</p>
Commissaires aux comptes		<p>Les sanctions disciplinaires possibles sont :</p> <p>1° L'avertissement ;            2° Le blâme ;            3° L'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas cinq ans ;            4° La radiation de la liste.</p> <p>Il peut être aussi procédé au retrait de l'honorariat.</p>	Oui	<p>La chambre régionale de discipline est composée de sept membres, dont un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la chambre régionale des comptes.</p> <p>Les décisions de la chambre régionale de discipline sont susceptibles de recours devant le Haut Conseil du commissariat aux comptes qui comprend notamment trois magistrats : un membre de la Cour de cassation (président), un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la Cour des comptes.</p>
Architectes	Oui	<p>Les sanctions disciplinaires possibles sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'avertissement ;</li> <li>- le blâme ;</li> <li>- la suspension, avec ou sans sursis, de l'inscription au tableau de l'ordre ;</li> <li>- la radiation du tableau de l'ordre.</li> </ul>	Oui	<p>La chambre régionale de discipline des architectes est présidée par un magistrat de l'ordre administratif.</p> <p>En appel, la chambre nationale de discipline est présidée par un conseiller d'État, en activité ou honoraire.</p>
Ambulancier	Non	-	-	-
Opticien	Non	-	-	-

*Source : Legifrance ou Mission IGF.*

### 3.3. Le développement de réseaux professionnels permettrait une amélioration de la qualité des prestations

La mission relève que, dans plusieurs secteurs caractérisés par des asymétries d'information sur la qualité des prestations (en particulier les professions artisanales), il n'existe pas de réseaux professionnels similaires à ceux qui existent déjà dans le secteur des services à la personne. Le développement de réseaux professionnels présenterait pourtant un certain nombre d'avantages, pour les consommateurs comme pour les professionnels :

- ◆ pour les consommateurs :
  - la mise en place de standards de qualité, associée à la création de marques aisément repérables, serait de nature à réduire l'asymétrie d'information sur la qualité des prestations, et à conforter la confiance légitime du consommateur ;
  - dans la mesure où la qualité des prestations d'un professionnel appartenant à un réseau a un effet direct sur la réputation (bonne ou mauvaise) de ce réseau, la création de réseaux professionnels aboutirait vraisemblablement à un renforcement de l'auto-régulation des professions libérales et à une augmentation de la qualité des prestations ;
  - la mise en place de références tarifaires pourrait également réduire l'incertitude du consommateur quant au prix final des prestations ;
- ◆ pour les professionnels : l'appartenance à un réseau permet aux professionnels de bénéficier de l'image de marque du réseau, de services mutualisés et d'un pouvoir de négociation plus important vis-à-vis de leurs fournisseurs grâce à la centralisation des achats.

## **ANNEXE VI**

### **Analyse de certaines exigences minimales de qualification**



# SOMMAIRE

<b>1. LES EXIGENCES DE QUALIFICATION PERMETTENT D'ASSURER AU CONSOMMATEUR UN NIVEAU DE QUALITÉ MINIMALE POUR CERTAINS BIENS ET SERVICES.....</b>	<b>1</b>
1.1. Les exigences de qualification et de diplôme permettent d'assurer les consommateurs d'une qualité minimale des prestations et d'un niveau adéquat de sécurité pour certaines activités économiques .....	1
1.1.1. <i>Les qualifications et diplômes certifient des compétences dans un champ précis, venant diminuer une asymétrie d'information entre professionnel et consommateur.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Ces compétences permettent d'assurer au consommateur une qualité de service plus homogène .....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Les exigences de qualification garantissent la sécurité du consommateur et la qualité des biens et services de certaines professions.....</i>	<i>2</i>
1.1.4. <i>Ces compétences, de plus, permettent des gains de productivité sur le marché ainsi qu'une meilleure adaptabilité.....</i>	<i>2</i>
1.2. Cependant, les exigences de qualifications peuvent être coûteuses pour l'économie et peuvent renchérir les coûts pour les consommateurs.....	2
1.2.1. <i>Toute formation a un coût pour l'économie.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Les formations obligatoires des professionnels ont un effet d'éviction.....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Ces effets d'éviction, en amoindrissant l'offre, renchérissent le coût pour le consommateur et donc pour l'économie.....</i>	<i>3</i>
<b>2. PLUSIEURS ACTIVITÉS ET PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES MANQUENT MANIFESTEMENT DE PROFESSIONNELS TOUT EN MAINTENANT DES EXIGENCES DE QUALIFICATIONS QUI POURRAIENT DANS CERTAINS CAS APPARAÎTRE DÉCOURAGEANTES POUR DES CANDIDATS À L'EMPLOI .....</b>	<b>4</b>
2.1. De nombreuses activités et professions réglementées à forte rentabilité sont dites « en tension », avec un volume d'offres d'emplois supérieur aux demandes .....	5
2.2. Les exigences de qualifications ne sont pas toujours cohérentes pour une même profession.....	6
2.3. Les exigences de qualification pour l'accès à certaines professions restent importantes alors que les actes professionnels à accomplir sont parfois élémentaires.....	8
2.4. Le niveau de qualification exigé apparaît parfois semblable, parfois supérieur aux exigences observées à l'étranger.....	9
2.5. Les qualifications exigées ne garantissent pas toujours contre des pratiques commerciales litigieuses ou des actes ne présentant pas la qualité attendue.....	10
2.6. Les mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience atteignent des limites parfois importantes .....	10
2.7. L'accès des professionnels étrangers à ces professions en France bute encore sur des exigences de qualification.....	11
2.7.1. <i>La libre prestation de service.....</i>	<i>11</i>
2.7.2. <i>L'installation en France de professionnels étrangers.....</i>	<i>12</i>

<b>3. LA FRANCE GAGNERAIT ÉCONOMIQUEMENT À AJUSTER LES EXIGENCES DE QUALIFICATION POUR L'ACCÈS À CERTAINES PROFESSIONS AUX BESOINS RÉELS DES CONSOMMATEURS.....</b>	<b>14</b>
3.1. Certaines professions du bâtiment n'exigent pas, pour les travaux simples, un niveau de qualification élevé.....	14
3.2. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers .....	15
3.3. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes.....	15

## **1. Les exigences de qualification permettent d'assurer au consommateur un niveau de qualité minimale pour certains biens et services**

Les développements qui suivent exposent les justifications économiques d'une qualification minimale exigée à l'entrée d'une profession ou pour effectuer des actes précis ainsi que les impacts économiques liés à ces obligations de diplômes, notamment lorsque les exigences de qualification sont disproportionnées.

### **1.1. Les exigences de qualification et de diplôme permettent d'assurer les consommateurs d'une qualité minimale des prestations et d'un niveau adéquat de sécurité pour certaines activités économiques**

#### **1.1.1. Les qualifications et diplômes certifient des compétences dans un champ précis, venant diminuer une asymétrie d'information entre professionnel et consommateur**

Le diplôme est une pièce de l'autorité légale destinée à conférer, établir ou confirmer un droit ou un titre. La qualification est, quant à elle, une reconnaissance sociale d'un certain nombre de compétences.

Cette reconnaissance, sociale ou par l'autorité légale, vient affirmer aux yeux de tous, des capacités ou d'un niveau de connaissance précis dans un domaine spécifique corrigeant donc un aléa moral, une asymétrie d'information entre « sachant » et « non-sachant ».

Le diplôme ou la qualification viennent donc certifier des compétences servant à délivrer des « *biens de confiance, dont la qualité ne peut être estimée ni avant ni après l'achat*<sup>1</sup> ». En ce sens, ils :

- ◆ corrigent une asymétrie d'information pour le consommateur : le diplômé est le sachant, garant d'un niveau précis de compétence alors que le non-diplômé ne peut prouver ce niveau minimum de compétence ;
- ◆ réduisent le risque d'aléa moral : le diplôme ou la qualification viennent diminuer cette asymétrie d'information entre le consommateur (non sachant) et le sachant.

#### **1.1.2. Ces compétences permettent d'assurer au consommateur une qualité de service plus homogène**

Les diplômes ou qualifications venant garantir un niveau de connaissance ou de compétence précis, le consommateur sait qu'il pourra bénéficier d'une qualité minimale garantie ou de services ayant de grandes qualités communes.

En effet, la plupart des diplômes étant des diplômes nationaux, leurs programmes de formation et exigences d'obtention sont identiques sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>1</sup> Darby, M., et E. Karni (1973), *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, *Journal of Law and Economics*,

### **1.1.3. Les exigences de qualification garantissent la sécurité du consommateur et la qualité des biens et services de certaines professions**

Le consommateur, en faisant appel à des professionnels qualifiés ou diplômés, doit être protégé contre une mauvaise application des connaissances certifiées. Cela répond également à des impératifs de sécurité, de politique publique ou de santé publique.

Par exemple pour les médecins, les Épreuves Classantes Nationales (ECN), à la fin de « l'externat », viennent garantir que l'ensemble des futurs internes disposent des mêmes dispositions pour la médecine et seront à même de poursuivre leurs études tout en assurant la sécurité de leurs patients.

### **1.1.4. Ces compétences, de plus, permettent des gains de productivité sur le marché ainsi qu'une meilleure adaptabilité**

Ces compétences ou connaissances minimales, dans la théorie de l'apprentissage par la pratique de Kenneth Arrow<sup>2</sup>, permettent de progresser plus rapidement dans la pratique de l'art ainsi que d'avoir une meilleure adaptabilité.

Ainsi, le diplôme ou la qualification sont garants :

- ◆ d'une meilleure adaptabilité face à des évolutions du secteur reconnues par le diplôme ;
- ◆ d'une hausse continue de la productivité dans le secteur qualifié.

### **1.2. Cependant, les exigences de qualifications peuvent être coûteuses pour l'économie et peuvent renchérir les coûts pour les consommateurs**

Les exigences excessives de qualifications peuvent avoir plusieurs effets négatifs sur l'économie :

- ◆ la formation de travailleurs spécialisés peut induire un double coût pour l'économie : elle exige des ressources (salaires des enseignants, investissements en locaux et en matériel), et prive l'économie d'une partie de sa main-d'œuvre pendant la période de formation ;
- ◆ la durée et la difficulté des études nécessaires à l'obtention des qualifications exigées pour l'exercice d'une profession peut avoir pour effet de décourager certains candidats ; cet effet d'éviction a pour conséquence que le nombre de professionnels présents dans le secteur est inférieur à celui qui serait observé en l'absence d'exigences de qualifications ;
- ◆ la réduction de l'offre due à la raréfaction des professionnels peut entraîner un déséquilibre entre offre et demande, qui aboutit à un niveau de prix plus élevé pour les consommateurs et à un volume d'activité moindre.

---

<sup>2</sup> Kenneth Arrow, 1962, *The Economic Implications of Learning by Doing*, Review of Economic Studies, 29.



### 1.2.1. Toute formation a un coût pour l'économie

Les dépenses d'éducation se sont élevées en France à 134,8 Mds € en 2010, soit 7 % du PIB.

**Tableau 1 : Dépenses d'éducation en France**

Niveaux d'enseignement	2008 (r)	2009 (r)	2010 (p)
Premier degré	37.1	37.6	38.5
Second degré	55.0	56.1	57.0
Supérieur	25.3	26.7	27.2
Formation continue	9.8	9.6	9.5
Enseignement extra-scolaire	2.5	2.6	2.6
<b>Total</b>	<b>129.8</b>	<b>132.5</b>	<b>134.8</b>

Source : Insee<sup>3</sup>

Note de lecture : p : provisoire ; r : révisé

Ce tableau représente les coûts nécessaires pour former l'ensemble des élèves. La notion d'élève intègre donc l'ensemble des personnes devant suivre les formations initiales nécessaires à l'exercice des professions examinées, au sein du second degré pour les métiers de l'artisanat du bâtiment ainsi qu'au sein de la formation continue, mais également au sein de l'enseignement supérieur pour les professionnels du droit et de la santé.

Ces dépenses correspondent à un nombre donné d'élèves, qui deviendront en théorie de futurs professionnels.

### 1.2.2. Les formations obligatoires des professionnels ont un effet d'éviction

Les formations imposées pour entrer au sein de certaines professions peuvent entraîner deux types d'éviction :

- ♦ un jeune intéressé par une profession artisanale, par exemple, risque de se voir découragé d'entreprendre les études nécessaires pour rentrer dans la profession. Les décrocheurs, définis comme les 18-24 ans n'ayant aucun diplôme, représentent 12,8 % d'une tranche d'âge en 2010.
- ♦ un jeune entré dans le système de formation peut se voir découragé d'affronter l'ensemble du processus de formation, ou bien choisir d'en sortir pour une autre activité.

Dans ces deux cas, les investissements budgétaires pour recevoir les étudiants dans le système scolaire ont été engagés, mais ceux-ci n'ont pas été suivis d'effets.

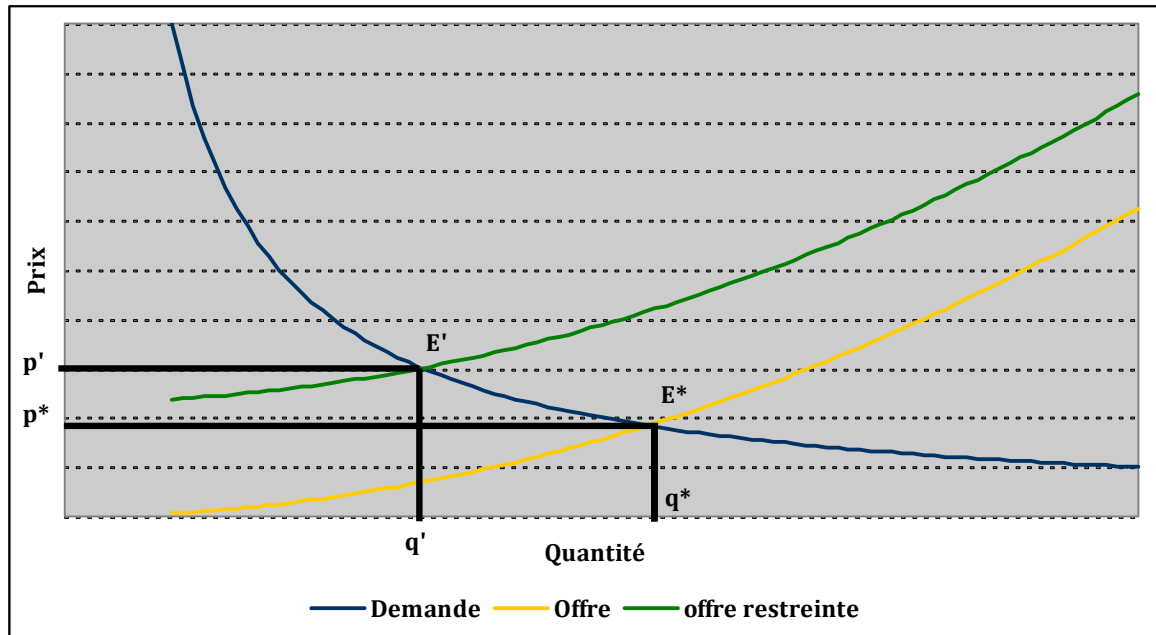
### 1.2.3. Ces effets d'éviction, en amoindrissant l'offre, renchérissent le coût pour le consommateur et donc pour l'économie

Via ce type d'effet d'éviction, la France est privée chaque année d'un nombre important d'acteurs économiques potentiels dans les métiers de l'artisanat du bâtiment ainsi que dans les métiers médicaux ou du droit. Par rapport à l'offre optimale qui pourrait être proposée en sortie de ces formations (en dehors des effets de quota ou de *numerus clausus* évoqué dans l'annexe III), l'offre finale est inférieure.

Économiquement, si le volume d'offre est restreint, le prix proposé va être supérieur au prix d'équilibre du marché.

<sup>3</sup> [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NATnon07307](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon07307)

Graphique 1 : Simulation de l'effet d'une restriction de l'offre sur le prix



Source : *Mission*

Dans l'exemple modélisé ci-dessus, l'équilibre du marché est obtenu à  $E^*\{q^* ; p^*\}$ . Si l'offre est restreinte, alors, avec une simplification importante, la fonction d'offre est décalée vers le haut et entraîne un équilibre au point  $E'\{q' ; p'\}$  avec les conséquences suivantes :

- ◆ le prix payé par les consommateurs est supérieur au prix optimal ;
- ◆ la quantité « produite » est inférieure à la quantité optimale ;
- ◆ une partie des consommateurs voit sa demande insatisfaite en raison du prix.

## 2. Plusieurs activités et professions réglementées manquent manifestement de professionnels tout en maintenant des exigences de qualifications qui pourraient dans certains cas apparaître décourageantes pour des candidats à l'emploi

Les exigences de qualification pour exercer certaines activités engendrent des problématiques :

- ◆ d'adéquation entre offre de formation et nécessité de professionnels ;
- ◆ d'adéquation des niveaux exigés de qualification ;
- ◆ sur les mécanismes de reconnaissance des qualifications ;
- ◆ sur les mécanismes de maintien du niveau de qualification et de compétence.

## 2.1. De nombreuses activités et professions réglementées à forte rentabilité sont dites « en tension », avec un volume d'offres d'emplois supérieur aux demandes

Pôle Emploi recense les demandes et les offres d'emploi pour 531 métiers représentatifs de l'ensemble de l'activité économique française. Pour la période de juillet 2010 à fin juin 2011, ce sont 5,9 millions de demandes d'emploi et 3,4 millions d'offres d'emploi qui ont été recensées, soit un ratio offres sur demandes de 57 %.

Les professions dont le ratio d'offre sur demande est supérieur à la moyenne des métiers sont considérées en tension. Parmi les professions étudiées dans ce rapport, les moniteurs d'écoles de conduite (76 %), les activités d'infirmiers (130 %), les menuisiers spécialisés en porte et fenêtre (82 %), les menuisiers métalliques (82 %) présentent des ratios de tension d'emploi bien supérieurs à la moyenne. **Ces professionnels sont donc recherchés alors que leur disponibilité sur le marché du travail est faible.**

D'après les données de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB), 7 % des entreprises artisanales du bâtiment ne sont pas parvenues à satisfaire leur besoin de main d'œuvre au premier semestre 2011. Ce chiffre monte à 10 % pour les activités de plomberie, couverture et chauffage. La CAPEB estime à 15 000 le nombre de postes non pourvus et à pourvoir immédiatement.

### Encadré 1 : Besoin en main d'œuvre estimé par la CAPEB

7 % des entreprises artisanales du bâtiment (hors entreprises de 0 salarié) ne sont pas parvenues à satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre au premier semestre 2011. On peut estimer à environ 15 000 le nombre de postes non pourvus et à pourvoir immédiatement dans l'artisanat du bâtiment.

Entreprises artisanales ayant cherché à embaucher au cours du premier semestre sans y parvenir	
% d'entreprises (*)	
Électricité	8 %
Menuiserie Serrurerie	6 %
Aménagement Décoration Plâtrerie	6 %
Couverture Plomberie Chauffage	10 %
Maçonnerie	6 %
1 à 5 salariés	7 %
6 à 9 salariés	6 %
10 à 19 salariés	8 %
Ensemble Artisanat	7 %

Source : CAPEB / I+C, (\*) hors entreprise de 0 salarié

Source : CAPEB, Les pages thématiques, Juillet 2011

## 2.2. Les exigences de qualifications ne sont pas toujours cohérentes pour une même profession

La France classe les différents diplômes suivant une nomenclature en classes (*cf.* encadré *infra*). Les différentes professions étudiées nécessitant des conditions minimales de diplômes y font référence.

### Encadré 2 : Les niveaux de diplômes en France

Les différents diplômes et certifications délivrés en France sont répartis en différentes classes :

- Niveau VI : sans diplôme ou Brevet des collèges
- Niveau V : CAP ou BEP
- Niveau IV : Baccalauréat général, technologique ou professionnel
- Niveau III : diplômes de niveau Bac plus 2 (DUT, BTS, DEUG, écoles des formations sanitaires ou sociales,...)
- Niveaux II et I : diplômes de second ou troisième cycle universitaire (licence, maîtrise, master, DEA, DESS, doctorat) ou diplômes de grande école.

Ces différents niveaux de diplômes peuvent se résumer dans le tableau suivant :

**Tableau 2 : Niveau d'étude des diplômes**

	6 <sup>ème</sup>	5 <sup>ème</sup>	4 <sup>ème</sup>	3 <sup>ème</sup>	2 <sup>ème</sup>	1 <sup>ère</sup>	BAC	BAC+1	BAC+2	BAC+3	BAC+4	BAC+5
CAP (niveau V)												
BAC / Bac pro (niveau IV)												
BTS/DUT (niveau III)												
License / License pro (niveau II et I)												
Master / Master pro (niveau II et I)												

Source : Insee<sup>4</sup> & Mission

Dans le cadre de l'artisanat, les professions de plombier, vitrier, serrurier, menuisier, plâtrier et peintre nécessitent que la pratique de l'activité se déroule sous le contrôle effectif et permanent d'une personne justifiant d'une qualification professionnelle ouvrant droit à l'activité, d'après la loi du 5 juillet 1996, à savoir dans le cas général un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), de niveau V.

Les diplômes de niveau IV peuvent être complétés par des diplômes de niveaux supérieurs tels que des baccalauréats professionnels ou des brevets de techniciens supérieur, présentant ainsi une sorte de continuité et de cohérence dans les études proposées.

<sup>4</sup> <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/niveau-diplome.htm>

## Annexe VI

Cependant, les professionnels installés avant cette loi ne sont pas soumis à ces règles et, parallèlement, les stages nécessaires au sein d'une même profession ne sont pas cohérents. Ainsi, pour effectuer des contrôles techniques automobiles, le professionnel doit avoir suivi un certain nombre d'heures de stage complémentaire à la formation pour être apte à effectuer les contrôles. Si le candidat est titulaire d'un CAP lié à l'automobile, il devra effectuer 900 heures de stage (soit 26 semaines sur la base de 35 heures hebdomadaires) et s'il est titulaire d'un BAC professionnel, il ne devra effectuer que 175 heures (soit 5 semaines). Or, dans ces deux formations, des stages obligatoires de plusieurs semaines sont nécessaires :

- ◆ 12 à 17 semaines pour les CAP ;
- ◆ 22 semaines pour le BAC professionnel.

Les semaines de stages complémentaires peuvent paraître opportunes dans le cas de personnes disposant d'un CAP, pour compléter ainsi leur formation. En revanche, cela n'apparaît pas indispensable pour les personnes disposant d'un baccalauréat professionnel, leur formation initiale comprenant déjà une durée importante de stage professionnalisant.

Dans le cas des professions juridiques, les formations se déroulent en deux groupes d'étapes :

- ◆ des études universitaires minimales de niveaux hétérogènes ;
- ◆ des études professionnelles ou stages de durées hétérogènes, soumis à concours d'entrée.

Les différentes durées de formations pour ces professionnels peuvent se résumer dans le tableau suivant :

**Tableau 3 : Répartition des années d'études pour les professions juridiques**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Greffiers des tribunaux de commerce										
Avocats										
Huissiers										
Administrateurs judiciaires										
Mandataires judiciaires										
Commissaires-priseurs										
Notaires										

*Source : Mission*

*Note de lecture* : vert : formation universitaire ; jaune : formation professionnelle. Pour entrer dans la profession d'avocat, il faut avoir un diplôme de niveau bac+4, réussir un concours d'entrée dans une formation professionnalisante de 18 mois (pointillé ; le jaune clair précise des durées facultatives). Dans le cas des commissaires-priseurs, les années d'études se décomposent en deux diplômes : l'un en droit, l'autre en histoire de l'art, arts appliqués, archéologie ou arts plastiques, l'un de ces deux diplômes étant au moins une licence et l'autre sanctionnant au moins un niveau de formation correspondant à deux années d'études supérieures.

Les différents stages de ces professions peuvent être réalisés, pour partie, au sein des autres professions juridiques. Les structures professionnelles reconnaissent donc de manière sous-jacente des liens importants entre ces professions sans pour autant les lier par des formations homogènes plus lisibles pour les étudiants.

*A contrario*, les professionnels du chiffre bénéficient d'une formation initiale homogène. En effet, la voie d'accès principale aux fonctions de commissaire aux comptes est identique à la formation initiale d'expert-comptable via un cursus de formation réglementé de niveau Bac+8 (cinq années d'études théoriques et trois années de stage), qui suppose l'obtention de trois diplômes : diplôme de comptabilité et de gestion (DCG, treize épreuves et une facultative, niveau licence), puis diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG, sept épreuves et une facultative, niveau master) et diplôme d'expertise comptable (DEC).

De la même manière, les professions médicales ont connu une uniformisation d'une partie de leur formation par l'arrêté du 28 octobre 2009 précisant l'organisation de la première année commune aux études de santé pour les futurs médecins, pharmaciens, dentistes, sages-femmes, et pour partie pour les futurs masseurs kinésithérapeutes et pédicures-podologues.

### **2.3. Les exigences de qualification pour l'accès à certaines professions restent importantes alors que les actes professionnels à accomplir sont parfois élémentaires**

Au sein des métiers de l'artisanat étudiés, des questions de surqualification se posent notamment dans le cadre des interventions d'urgence. Pour les interventions en urgence de faible complexité (exemple : porte claquée, évier bouché, fuite d'un robinet, vitre standard à changer...), les gestes techniques sont simples et la question de la détention d'un diplôme propre se pose :

- ◆ est-il nécessaire de disposer au minimum d'un CAP en plomberie pour changer un joint ? En effet, la différence entre le sachant et le non sachant se fait à partir du moment où l'expérience a déjà été faite ;
- ◆ est-il nécessaire de disposer au minimum d'un CAP en menuiserie métallique pour ouvrir une porte claquée ? *Idem*, la différence entre le sachant et le non sachant se fait à partir du moment où l'expérience a déjà été faite.

Au sein des métiers du chiffre, comme précisé *supra*, les experts-comptables bénéficient d'une formation similaire à celle des commissaires aux comptes, à l'exception de la formation continue qui leur est propre. Cependant, au quotidien, leurs tâches sont différentes : l'expert-comptable va participer à l'écriture des comptes tandis que le commissaire aux comptes vérifie et audite leur sincérité. Dans la hiérarchie des tâches, une complexification entre écriture et vérification est bien présente. Il n'est donc pas nécessairement logique d'exiger le même niveau de qualification pour les deux professions.

De plus, le métier de l'expert-comptable est composé de deux tâches principales :

- ◆ la tenue des comptes ;
- ◆ le conseil stratégique, organisationnel et de gestion.

Or, seule une entreprise d'expertise comptable peut tenir les comptes d'une entreprise<sup>5</sup> alors que, dans la pratique, les personnes qui tiennent les comptes, au sein des structures d'exercice, peuvent ne pas détenir elles-mêmes le diplôme d'expertise-comptable. Le niveau de diplôme exigé pour la tenue des comptes peut paraître disproportionné.

De même, dans le cadre des professions juridiques, la rédaction de l'acte notarié peut, dans certains cas, ne pas être caractérisé par une forte complexité et ne nécessiter parfois qu'un aménagement de précédents actes, facilité par les outils de bureautique moderne.

Il en va de même pour les huissiers : les actes les plus simples sont délégués, par les huissiers, à des offices de clercs d'huissier, notamment pour la signification. Ainsi, si les huissiers, formés délèguent à des clercs d'huissier, n'ayant donc pas le même niveau de qualification, certaines tâches, on peut en déduire que le niveau de qualification exigé pour ces tâches n'est pas optimal.

---

<sup>5</sup> Ordonnance du 19 septembre 1945.

## Annexe VI

Dans le secteur de la santé, les exigences de diplômes se veulent cohérentes avec les impératifs de qualité de soin, de sécurité du patient ainsi que des impératifs de santé publique. Cependant, il est possible de distinguer deux cas sensiblement différents dans la pratique médicale :

- soit cette pratique va intervenir directement sur le patient : médecin généraliste et certains spécialistes (infirmiers, kinésithérapeutes) ;
- soit la pratique va davantage s'apparenter à un commerce : opticien, pharmacien et dans une moindre mesure les laboratoires d'analyse médicale.

Dans le premier cas, les obligations de diplômes et de formation sont justifiées et ne peuvent paraître dans le principe disproportionnées. Dans le second cas, les exigences de diplômes peuvent à l'inverse être discutées :

- ◆ Dans le cas des pharmacies, dont la principale activité est la distribution de médicaments (à prescription médicale obligatoire ou facultative), la nécessité d'un doctorat en pharmacologie pour, au quotidien, exercer et délivrer des médicaments peut sembler disproportionnée. De telles exigences pouvaient être rationnelles dans le cas où le pharmacien préparait effectivement les médicaments. A l'heure de l'informatisation de masse, des programmes informatisés de gestion des ordonnances ou des factures peuvent aisément mettre en évidence les incompatibilités entre médicament et les recommandations de posologie. L'activité quotidienne du pharmacien s'apparente donc aujourd'hui davantage à de la distribution.
- ◆ Dans le cas des opticiens et des ophtalmologistes : les ophtalmologistes ont pour métier le soin des pathologies des yeux et les opticiens ont pour métier la fabrication de lunettes adaptées. Or seuls les ophtalmologistes peuvent prescrire des lunettes, alors même que les opticiens (dont le niveau de qualification minimal est inférieur à celui des ophtalmologistes) sont habilités à contrôler la vue des patients dans les cas d'un renouvellement de lunettes<sup>6</sup>.

Dans ces deux cas, le constat fait par la mission conduit à s'interroger non sur le niveau de qualification en lui-même - qui est adapté dans des cas précis - mais sur l'allocation du temps des professionnels formés et donc sur leur nombre et leur substituabilité.

### 2.4. Le niveau de qualification exigé apparaît parfois semblable, parfois supérieur aux exigences observées à l'étranger

Dans le cadre de l'artisanat, la plupart des pays européens ne considèrent pas leurs artisans du bâtiment comme des professions réglementées. Ainsi, les métiers de plombier, vitrier, peintre, menuisier, plâtrier, serrurier ne semblent pas être encadrées par des niveaux minimum d'étude au Royaume-Uni, en Espagne ou en Italie. Seule l'Allemagne semble imposer des règles minimales de diplômes à ses artisans du bâtiment<sup>7 8</sup>.

Dans le cadre des professionnels du chiffre, et de l'expertise comptable plus particulièrement, l'installation n'est possible aux États-Unis qu'après l'obtention au sein d'un État fédéré du titre d'expert-comptable. Les conditions et examens d'accès varient d'un État à l'autre mais les bases sont identiques :

- ◆ diplôme de niveau licence en comptabilité ;

---

<sup>6</sup> Document d'information destiné aux usagers « Renouveler ses lunettes de vue : mode d'emploi », Haute Autorité de Santé, Mars 2011

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=homepage](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=homepage)

<sup>8</sup> <http://www.allemagne.diplo.de/contentblob/3464362/Daten/448809/systemeducatifdatei.pdf> : modèle éducatif similaire à un apprentissage d'une durée de trois ans.

## Annexe VI

- ◆ deux ans d'expérience professionnelle.

Les conditions d'exercice de la profession d'expert-comptable sont donc moins exigeantes aux États-Unis qu'en France, pour effectuer les mêmes prestations.

### **2.5. Les qualifications exigées ne garantissent pas toujours contre des pratiques commerciales litigieuses ou des actes ne présentant pas la qualité attendue**

Comme précisé dans les annexes métiers, certains professionnels indéclicats peuvent altérer la confiance légitime du consommateur, et ce malgré les impératifs de qualifications nécessaires pour accéder à leur métier. Ces qualifications, comme précisé *supra*, devraient être les garantes d'une certaine moralité dans la pratique professionnelle.

Dans le secteur de la santé, les qualifications sont censées répondre à des préoccupations de santé publique et garantir la sécurité du consommateur. Or plusieurs études sont venues révéler des défaillances dans ce domaine. Ainsi, l'étude de « *UFC Que choisir* »<sup>9</sup> sur la délivrance de médicaments à prescription médicale facultative a montré que, bien que l'exigence de qualification soit respectée, les officines ne mettent pas toujours en œuvre des pratiques adéquates de distribution des médicaments.

Dans le secteur des professions juridiques, les enquêtes de la DGCCRF ne mettent pas en lumière d'abus notable de l'asymétrie d'information existante entre le consommateur et le professionnel. La DGCCRF remarque cependant que la publicité des prix n'est pas toujours pratiquée au sein des offices notariaux.

Il existe néanmoins une différence importante entre les professionnels du droit, du chiffre et de la santé vis-à-vis des artisans des bâtiments : les premiers sont régis par des ordres, dont les règles de bonne conduite ont valeur quasi-réglementaire, alors que les seconds ne disposent pas d'outils de régulation et de discipline internes à leur profession.

### **2.6. Les mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience atteignent des limites parfois importantes**

En France, il existe quatre voies d'accès aux formations professionnelles :

- ◆ la formation initiale ;
- ◆ la formation en alternance ou apprentissage ;
- ◆ la formation professionnelle continue ;
- ◆ la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Les deux premières constituent des formations initiales tandis que les deux dernières sont des formations ou reconnaissance de compétence pour des personnes déjà en activité.

Le dispositif de VAE ambitionne de permettre à « *toute personne, quels que soient son âge, sa nationalité, son statut et son niveau de formation, ayant au moins trois ans d'expérience salariée, non salariée ou bénévole*<sup>10</sup> » de faire reconnaître, via l'obtention de tout ou partie d'un diplôme ou d'une qualification, les compétences acquises au cours d'une carrière professionnelle ou bénévole.

---

<sup>9</sup> Dans une étude du 27 mars 2012, l'UFC Que choisir révélait les pratiques des pharmaciens en ce qui concerne l'automédication : La moitié des pharmaciens n'indiquent pas les incompatibilités graves entre les médicaments achetés.

<sup>10</sup> <http://www.vae.gouv.fr/> le 10 janvier 2012



## Annexe VI

Ce dispositif se décompose en sept étapes :

- ◆ la prise d'information ;
- ◆ le retrait du dossier de recevabilité de la demande ;
- ◆ la constitution du dossier de recevabilité ;
- ◆ la réalisation du dossier de présentation de l'expérience et les possibilités d'accompagnement ;
- ◆ la validation par le jury ;
- ◆ la décision du jury ;
- ◆ le suivi du candidat à l'issue de la décision du jury.

Ces différentes étapes révèlent une forte complexité de la démarche et engendrent un coût important pour le candidat. Cela peut avoir un effet dissuasif sur les candidats à ce dispositif.

### 2.7. L'accès des professionnels étrangers à ces professions en France bute encore sur des exigences de qualification

L'accès des professionnels étrangers, notamment européens, au marché français peut avoir lieu en suivant deux modalités :

- ◆ la libre prestation de service ;
- ◆ l'installation en France, via la reconnaissance professionnelle des capacités.

#### 2.7.1. La libre prestation de service

##### Encadré 3 : La libre prestation de service au sein de l'Union Européenne

Tout ressortissant de l'UE légalement établi dans un État membre peut prêter des services de façon temporaire et occasionnelle dans un autre État membre sous son titre professionnel d'origine, sans devoir demander la reconnaissance de ses qualifications. Toutefois, lorsque la profession en cause n'est pas réglementée dans cet État, le prestataire doit justifier de deux années d'expérience professionnelle.

L'État membre d'accueil peut exiger de la part du prestataire qu'il effectue une déclaration préalable à la première prestation de services sur son territoire (à renouveler annuellement) en y joignant des informations relatives aux couvertures d'assurance ou d'autres documents tels que la preuve de la nationalité du prestataire, de son établissement légal et de ses qualifications professionnelles.

Si l'État membre d'accueil exige une inscription pro forma auprès de l'organisme professionnel compétent, cette inscription intervient automatiquement. L'autorité compétente destinataire de la déclaration préalable transmet à l'organisation professionnelle concernée le dossier de l'intéressé. Pour les professions qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publique qui ne bénéficient pas de la reconnaissance automatique, l'État membre d'accueil peut procéder à une vérification préalable des qualifications professionnelles du prestataire dans le respect du principe de proportionnalité.

Dans le cas où la prestation est effectuée sous le titre professionnel de l'État membre d'établissement ou sous le titre de formation du prestataire, l'État membre d'accueil peut exiger du prestataire qu'il fournisse un certain nombre d'informations aux consommateurs, notamment concernant les couvertures d'assurance contre les risques pécuniaires liés à une éventuelle mise en cause de sa responsabilité professionnelle.

Les autorités compétentes assurent l'échange proactif d'informations, à la fois dans le cadre de la prestation de services temporaires et dans le contexte de l'établissement permanent dans un autre État membre, notamment dans le cas de faits graves survenus lors de l'établissement de l'intéressé sur leur territoire et susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice de l'activité professionnelle. Cet échange d'informations doit se faire dans le respect de la législation existante en matière de protection des données.

*Source : Union Européenne, Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles*

## Annexe VI

S'agissant des entreprises assurant des prestations de services directes de courte durée (inférieure à douze mois, renouvelable une fois), les conditions de travail qui s'imposent sont les suivantes :

- ◆ le droit du travail français d'ordre public ou conventionnel obligatoire s'applique aux salariés du prestataire concernés (notamment salaire minimum légal et conventionnel, paiement du salaire, durée légale du travail, conditions d'assujettissement aux caisses de congés payés, règles relatives à la santé et à la sécurité au travail et à l'âge d'admission au travail) ;
- ◆ les cotisations sociales sont payées suivant le droit applicable dans le pays d'origine et aux organismes dudit pays, à charge pour l'entreprise prestataire de pouvoir justifier en cas de contrôle que ses salariés y sont bien régulièrement affiliés.

En 2011, le nombre de travailleurs détachés a été estimé à 144 000 dans une fiche d'information rédigée par la direction générale du travail<sup>11</sup> dans le cadre du Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 du 27 novembre 2012.

Ces chiffres ne se retrouvent pas sur le site de la Commission européenne, en charge de la centralisation des mouvements des travailleurs des professions réglementées<sup>12</sup>.

### 2.7.2. L'installation en France de professionnels étrangers

En France, les reconnaissances des diplômes pour les professions exigeant un niveau minimal de qualification, sont assurées, selon les professions, par le ministère de tutelle, par les chambres des métiers ou par les ordres professionnels.

Cependant, la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles met en place :

- ◆ une reconnaissance « automatique » des qualifications pour sept secteurs professionnels<sup>13</sup> : architectes, dentistes, infirmières, médecins, pharmaciens, sages-femmes, vétérinaires ;
- ◆ une reconnaissance « automatique » de l'expérience professionnelle pour un nombre important d'activités listées à l'annexe IV de cette directive, notamment pour des professions de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, à condition que ces professions ne fassent pas l'objet d'une directive spécifique.

En 2011, la France a autorisé l'exercice d'activités réglementées à 486 professionnels de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen sur 673 candidats d'après les données de la Commission européenne. Cela représente un taux d'accès de 72 %, contre 84 % pour l'ensemble de l'UE et l'EEE, sur un total de 32 822 candidats.

---

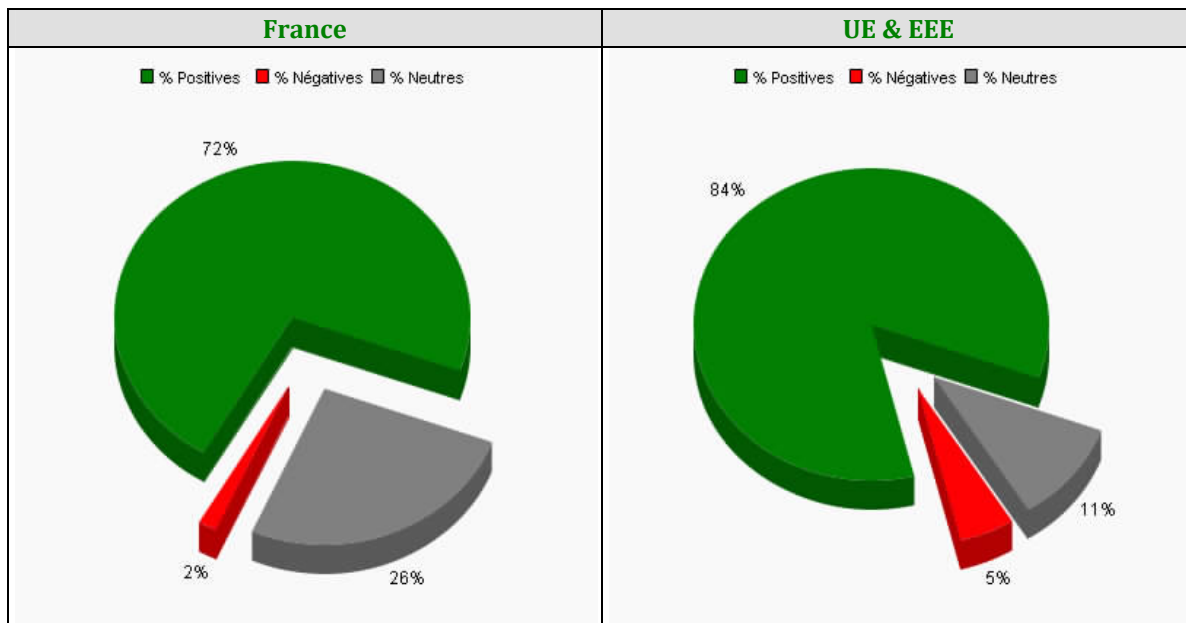
<sup>11</sup> Plan nationale de lutte contre le travail illégal 2013-2015, fiche d'information, le détachement transnational de travailleurs – Réglementation et activité des bureaux de liaison

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=stat\\_overall&b\\_services=true](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=stat_overall&b_services=true)

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/qualifications/directive\\_in\\_practice/automatic\\_recognition/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/directive_in_practice/automatic_recognition/index_fr.htm)

## Annexe VI

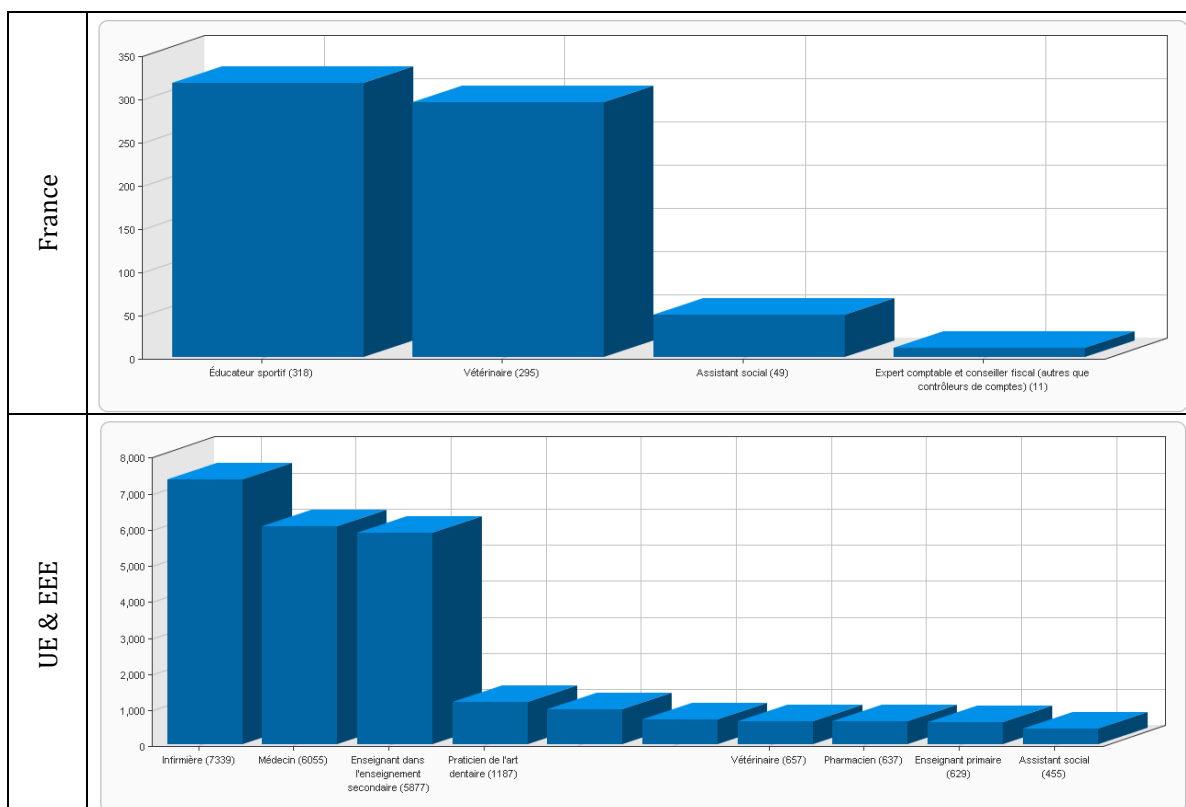
**Tableau 4 : Comparaison du taux d'acceptation des professions réglementé**



*Source : Commission Européenne, Base de données des professions réglementées*

Les professionnels européens sollicitant une reconnaissance de leur qualification professionnelle en France exercent de manière prépondérante des professions d'éducateur sportif ou de vétérinaire. Dans les autres pays d'accueil, les professionnels concernés exercent aussi des professions d'infirmier, de médecin ou d'enseignant.

**Tableau 5 : Comparaison des principales professions accueillies**



*Source : Commission Européenne, Base de données des professions réglementées*

### 3. La France gagnerait économiquement à ajuster les exigences de qualification pour l'accès à certaines professions aux besoins réels des consommateurs

Les obligations de formation peuvent paraître trop importantes, soumises à des mécanismes de reconnaissance inadéquats, et ne constituent pas nécessairement gage de qualité pour le consommateur. La mission a donc imaginé des options d'évolution de la réglementation relative aux exigences de qualification minimale de certaines professions, en suivant quatre axes :

- ◆ un allègement de certaines obligations de qualification et de formation ;
- ◆ un renforcement de la reconnaissance de l'expérience ;
- ◆ la création d'un dispositif de « professionnel de proximité » ;
- ◆ un renforcement de la confiance légitime du consommateur.

#### 3.1. Certaines professions du bâtiment n'exigent pas, pour les travaux simples, un niveau de qualification élevé

Dans ces professions, la pratique de l'activité doit s'exercer sous le contrôle effectif et permanent d'une personne justifiant d'une qualification professionnelle ouvrant droit à l'activité. Cette obligation est récente puisqu'imposée par la loi « Raffarin » du 5 juillet 1996.

Ce texte conduit à exiger du professionnel un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou trois années d'expérience professionnelle auprès d'un artisan du secteur.

Ceci constitue une barrière à l'entrée, notamment pour un professionnel qui souhaiterait réaliser exclusivement des travaux simples (petites réparations, installations de base). La mission note d'ailleurs que certains clients réalisent eux-mêmes certains des services concernés.

Par ailleurs, les associations spécialisées dans l'insertion des publics en difficulté, et notamment des jeunes, mettent en évidence le frein symbolique que représente l'exigence du CAP pour accéder à certaines professions. La mention dans les annonces d'emploi « CAP exigé » découragerait de potentiels candidats à l'embauche.

La mission a relevé que les règles de libre circulation communautaire de travailleurs autorisent la libre prestation d'entreprises disposant de travailleurs ayant le niveau de qualification minimum exigé dans le pays d'origine. Un professionnel étranger du bâtiment peut, dès lors, travailler en France – pour une période n'excédant pas deux mois –, même s'il ne dispose ni d'un diplôme équivalent à un CAP ni d'une expérience qualifiante au sens du droit français.

#### Conclusion

Une option de nature à développer l'activité et stimuler la concurrence, consisterait à favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan.

Une autre possibilité, non exclusive, serait de créer un statut de « *professionnel de proximité* », sans diplôme spécifique, pour les professionnels à même d'accomplir à moindre coût des tâches élémentaires aujourd'hui réservées à l'artisanat du bâtiment.

Les consommateurs connaîtraient clairement la différence entre un « *artisan* », doté d'un CAP et de l'expérience correspondante, et un « *professionnel de proximité* », dépourvu de CAP ou de l'expérience suffisante pour la réalisation de tâches complexes.

### 3.2. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers

La raréfaction des médecins généralistes dans certaines régions (en particulier en milieu rural) ainsi que le développement d'une demande de prise en charge de la douleur et des soins palliatifs à domicile posent la question des modalités selon lesquelles un accès aux soins de qualité peut être maintenu dans des conditions économiques et financières soutenables sur l'ensemble du territoire.

Il semble que, pour certains actes simples, le niveau de qualification requis pourrait être moins élevé que celui d'un médecin généraliste.

#### Conclusion

Une option de réforme pourrait donc consister à déléguer certains actes complémentaires aux infirmiers.

Une telle réforme présenterait l'avantage de réduire la charge de travail des praticiens. Trois types de mesures pourraient être étudiés :

- ◆ un élargissement des dispositions de l'article L4311-1 du code de la santé publique qui autorisent dès aujourd'hui les infirmiers à pratiquer certains actes réservés aux médecins :
  - les infirmiers pourraient être autorisés à effectuer l'injection du vaccin antigrippal saisonnier à toute personne, et non uniquement aux personnes de plus de 65 ans ou atteintes d'une maladie chronique ;
  - les infirmiers pourraient également être autorisés à pratiquer d'autres types de vaccins ;
  - les infirmiers pourraient être autorisés à renouveler les prescriptions de médicaments contre la douleur ;
- ◆ un assouplissement des conditions d'application de l'article R4311-9 du code de la santé publique, qui autorise les infirmiers à accomplir certains actes médicaux comme des perfusions ou des injections de médicaments analgésiques, à condition qu'un médecin puisse intervenir à tout moment ; cette condition pourrait être aménagée de façon à ce que les infirmiers puissent pratiquer ces actes à domicile, et non seulement en milieu hospitalier..

### 3.3. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes

Actuellement, les ophtalmologistes prescrivent des lunettes correctrices.

Si la protection de la santé publique explique que le traitement des maladies de l'œil soit réservé au corps médical, la question est différente pour la mesure des défauts de la réfraction et la prescription de lunettes.

Deux possibilités existent déjà :

- ◆ la mesure des défauts de la réfraction peut être effectuée par d'autres professionnels soumis à des exigences de formation moins élevés (orthoptistes, et opticiens dans le cadre d'un renouvellement) ;
- ◆ un ophtalmologiste peut<sup>14</sup> déléguer à un opticien l'établissement du bilan des défauts de vision d'un patient et le droit de prescription de lunettes correctrices.

---

<sup>14</sup> article L4011-1 et suivants du code de la santé publique.

## Annexe VI

Les professionnels opticiens ont fait part à la mission de difficultés rencontrées dans ce secteur :

- ◆ le recours à un ophtalmologiste pour obtenir une prescription de lunettes correctrices se traduit par des délais d'attente importants en raison du nombre réduit d'ophtalmologistes ;
- ◆ la répartition par âge des 5 309 ophtalmologistes<sup>15</sup> actuellement en exercice conduit à penser, dans une hypothèse optimiste, que seuls 2 715 des ophtalmologistes actuellement en activité le seront encore en 2022. Les étudiants en médecine devant devenir ophtalmologistes entre 2012 et 2022 sont au plus 1378 praticiens. Si 4 093 ophtalmologistes sont en activité en 2022, la population d'ophtalmologistes aura baissé d'environ 23 %.

### Conclusion

La mission n'identifie aucun obstacle à une évolution du cadre législatif et réglementaire qui rendrait plus aisée la prescription de lunettes correctrices par les opticiens. Il conviendrait alors de vérifier *ex post* le respect de la déontologie professionnelle de ces derniers.

---

<sup>15</sup> Données démographiques du conseil national de l'ordre des médecins, au 1<sup>er</sup> janvier 2012.



## **ANNEXE VII**

### **Lettre de mission**







LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Paris, le - 1 OCT 2012

Nos Réf. :

Vos Réf. :

A

Madame la Cheffe de service  
Inspection générale des finances

La croissance économique et le développement de l'emploi en France constituent les objectifs premiers de l'action du gouvernement.

Dans un contexte budgétaire et financier contraint, l'atteinte de ces objectifs suppose d'examiner l'ensemble des mesures et des politiques permettant d'améliorer la productivité des acteurs économiques, de soutenir la compétitivité de nos entreprises et d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages.

Selon de nombreux rapports et études économiques, les réglementations et les restrictions, de nature et d'intensité variables, dans l'accès à certaines activités et à leur exercice, se traduiraient en France par des niveaux de prix excessifs, des taux d'emploi inférieurs à ceux de pays comparables, par un niveau insuffisant d'innovation, et *in fine* par des pertes de croissance potentielle.

Dans le cadre de la préparation de la révision de la directive services et de la directive sur les qualifications professionnelles, la Commission européenne a débuté des travaux qui pourraient emporter de lourdes conséquences sur la réglementation des professions réglementées en France. Il semble indispensable de se préparer au mieux à ces évolutions, y compris en envisageant dès à présent des adaptations de notre législation nationale.

Par ailleurs, compte tenu d'un niveau initial de réglementation élevé sur le marché des biens et des services, les comparaisons internationales indiquent que la France pourrait retirer un bénéfice important en termes de produit intérieur brut, d'une réforme approfondie de ses professions réglementées.

C'est dans cette perspective que certains de nos partenaires tels que l'Italie, ont engagé récemment des plans ambitieux de révision des réglementations applicables dans de nombreux domaines économiques.

## Annexe VII

Enfin, sur le terrain de l'équité, s'il s'avérait que les réglementations existantes confèrent des rentes de situation injustifiées, il serait peu admissible de les maintenir alors même qu'un effort important est demandé à chacun des membres de la Nation.

Vous identifierez donc tout d'abord les activités et les professions soumises à réglementation dont l'examen apparaît économiquement pertinent. Vous analyserez ensuite la justification des réglementations applicables, en tenant compte des motifs d'intérêt général qui les ont inspirées.

Vous examinerez l'opportunité de faire évoluer certaines de ces réglementations, en précisant, chaque fois que cela sera possible, les gains économiques potentiels d'une telle évolution.

Enfin, vous présenterez les réformes qui apparaissent prioritaires, en suggérant les axes et les options possibles pour la mise en œuvre de ces changements.

Pour mener à bien vos investigations, vous vous appuyerez sur les services compétents de l'Etat et pourrez consulter les experts économiques nationaux et internationaux les mieux qualifiés.

Les conclusions de la mission nous seront remises pour le début du mois de décembre 2012.

*f. di Lorenzo*

*Pierre Moscovici*

Pierre MOSCOVICI



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
ET DES FINANCES

**IGF**  
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

**RAPPORT**

**N° 2012-M-057-03**

**Les professions réglementées**

**Tome 3 – Annexes sectorielles**

**- MARS 2013 -**



# **ANNEXES SECTORIELLES**



## **ANNEXE 1**

### **Annexe sectorielle sur la profession de notaire**





# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie du notariat.....	1
1.2.2. Structures d'exercice.....	3
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	4
1.3. Analyse économique de la profession .....	5
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	5
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	6
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	7
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	7
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	9
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels .....	9
1.4.5. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des notaires par les données de cession d'offices .....	10
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>11</b>
2.1. Tâches réservées aux notaires.....	11
2.1.1. Actes soumis à la publicité foncière (décret du 4 janvier 1955).....	12
2.1.2. Successions.....	13
2.1.3. Donations .....	13
2.1.4. Mariage.....	13
2.1.5. Actes divers.....	13
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	14
2.2.1. Conseils aux particuliers.....	14
2.2.2. Négociation et gestion immobilière.....	14
2.2.3. Conseils aux entreprises et aux agriculteurs .....	14
2.2.4. Conseils aux collectivités .....	15
2.2.5. Les activités hors monopole représentent au moins 11 % du chiffre d'affaires de la profession .....	15
2.3. La totalité des activités exercées en monopole et une majorité d'activités hors monopole font l'objet d'une réglementation tarifaire .....	16
2.3.1. Certains émoluments sont proportionnels au montant de la valeur patrimoniale énoncée dans l'acte .....	17
2.3.2. D'autres émoluments donnent lieu à une rémunération fixe ou forfaitaire .....	17
2.3.3. Certaines activités donnent lieu à une combinaison d'émoluments fixes et d'émoluments variables.....	18
2.3.4. L'actualisation du tarif peut survenir soit pour introduire de nouvelles missions confiées aux notaires, soit pour compenser l'érosion monétaire .....	18
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	19
2.4.1. L'accès à la profession de notaire suppose une formation spécifique de niveau bac+7 incluant deux années de stage professionnel .....	19

2.4.2.	<i>Au sein d'une étude notariale, le notaire peut déléguer à ses Clercs et assistants notaires un nombre important de tâches matérielles préparatoires aux actes authentiques</i> .....	20
2.4.3.	<i>Le nombre de notaires salariés a été multiplié par trois en sept ans et 82,5 % de ces professionnels sont des femmes</i> .....	23
2.4.4.	<i>Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales de notaires</i> .....	20
2.5.	Modalités d'exercice particulières .....	24
2.5.1.	<i>Contrôle de la profession et procédure disciplinaire</i> .....	24
2.5.2.	<i>Participation à la lutte contre le blanchiment d'argent</i> .....	25
2.5.3.	<i>Obligation de formation continue, bureaux annexes et règlement national</i> .....	26
2.6.	Éléments de comparaison internationale .....	26
<b>3.</b>	<b>QUESTIONS SOULEVÉES</b> .....	<b>28</b>
3.1.	La pertinence du périmètre du monopole des notaires, souvent interrogée, n'a fait l'objet d'aucune évolution significative.....	28
3.2.	L'augmentation des prix des sous-jacents s'est traduite depuis les années 1980 par une forte hausse de la rémunération des notaires, sans lien avec le coût du service rendu .....	29
3.2.1.	<i>La profession bénéficie d'une rentabilité et de revenus importants, dont la croissance depuis 1981 est fortement liée aux transactions immobilières</i> .....	29
3.2.2.	<i>L'évolution des émoluments fixes a globalement suivi l'inflation durant la période 1981-2011, période qui a coïncidé avec l'informatisation des études notariées</i> .....	30
3.2.3.	<i>Les émoluments variables des notaires n'ont pas connu de réévaluation en fonction de l'évolution des prix qui en constituent l'assiette</i> .....	31
3.2.4.	<i>Les données du conseil supérieur du notariat portant sur les coûts et les émoluments associés à l'acte de vente d'un bien immobilier de 200 000 € révèlent l'écart entre les coûts des études et les prix facturés</i> .....	35
3.3.	La dégressivité du barème est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981, et le barème notarié s'apparente à un taux uniforme dans les zones de prix élevés .....	36
3.4.	En l'absence de liberté d'installation, le prix des études de notaire croît et contribue à l'augmentation des tarifs.....	37
3.5.	L'écart de rémunération entre les différents statuts de notaire diplômé n'est pas justifié par la différence de compétence ou de responsabilité.....	40
3.6.	La croissance de la demande et du chiffre d'affaires du secteur n'est pas associée à une augmentation du nombre d'études et se traduit par des inégalités entre notaires établis et candidats à l'installation.....	41
3.7.	Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire des actes de négociation immobilière ne semblent pas réunies dans tous les cas .....	43
3.8.	La Cour de Justice de l'Union européenne a statué sur le fait que les activités des notaires ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité de la Communauté Européenne .....	44
<b>4.</b>	<b>OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION</b> .....	<b>46</b>
4.1.	Options spécifiques à la profession .....	46
4.1.1.	<i>Suppression du monopole de rédaction des actes soumis à publicité foncière</i> .....	46
4.1.2.	<i>Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières</i> .....	47
4.1.3.	<i>Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)</i> .....	47

4.2. Options communes à d'autres professions.....	48
4.2.1. <i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée.....</i>	48
4.2.2. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés.....</i>	49
4.2.3. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs.....</i>	49
4.2.4. <i>Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel ».....</i>	50
4.2.5. <i>Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères.....</i>	50

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des notaires est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie du notariat

Le nombre de notaires en exercice a augmenté modérément entre 1980 et 2005, avant de croître de façon significative depuis 2005 (+14,4 % entre 2005 et 2012) grâce notamment au développement du notariat sous forme salariée. Ce développement récent explique 50 % de la hausse absolue du nombre des notaires depuis 2005, à la faveur d'un triplement de celui des notaires salariés en sept ans.

**Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Titulaires (individuels et associés)	Notaires salariés	Ensemble des notaires
2005	1 927	5 952	7 879	263	8 142
2006	1 877	6 129	8 006	320	8 326
2007	1 839	6 282	8 121	408	8 529
2008	1 803	6 389	8 192	524	8 716
2009	1 781	6 465	8 246	612	8 858
2010	1 783	6 519	8 302	710	9 012
2011	1 756	6 636	8 392	755	9 147
2012	1 711	6 754	8 465	847	9 312
Évolution 2005-2012	-11,2 %	13,5 %	7 %	222,1 %	+14,4 %

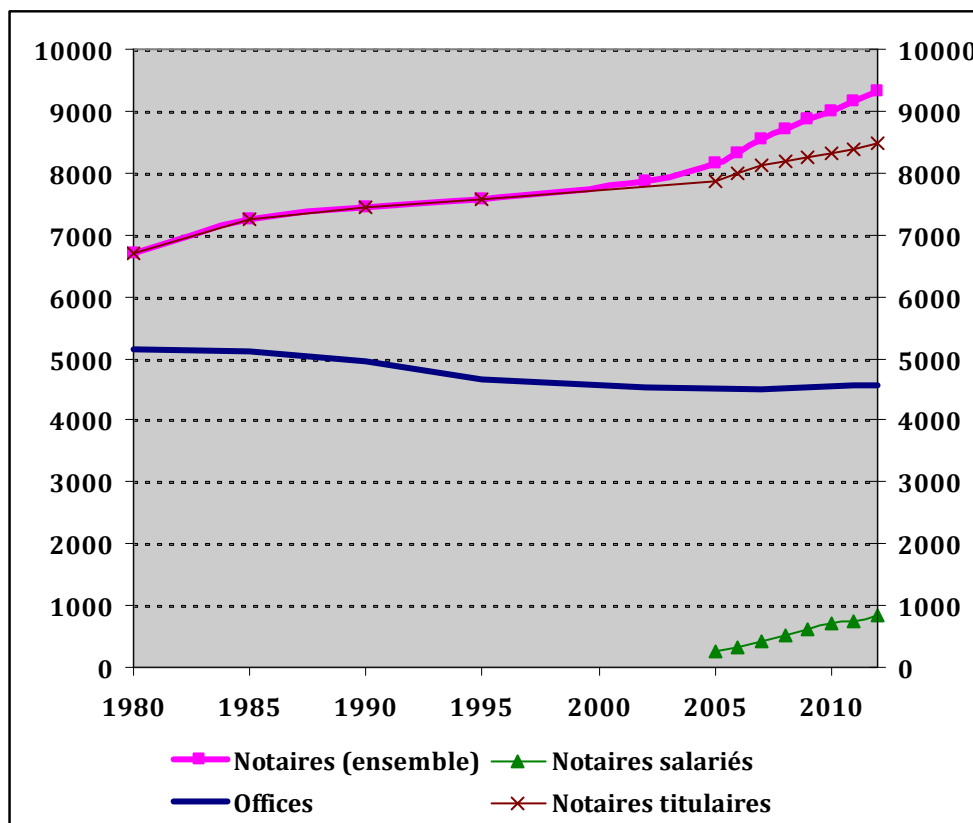
*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

Sur la même période 2005-2012, le nombre d'études est resté stable autour de 4 550, après avoir connu une période de retrait entre 1980 et 2002 (600 études supprimées pour passer de 5 134 à 4 540).

La combinaison de ces deux évolutions traduit un recours croissant à l'association et une augmentation du nombre moyen de notaires par étude (1,3 en 1980, 1,7 en 2002 et 2,0 en 2012).

## Annexe 1

**Graphique 1 : Évolution du nombre de professionnels et d'études sur la période 1980-2012**



*Source : Mission IGF et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice pour les données postérieures à 2005.*

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 9 312 professionnels d'après la Chancellerie. 71 % sont des hommes, et 44 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans (pour une moyenne d'âge de 49 ans)<sup>1</sup>. La part des femmes dans les tranches d'âge inférieures à 50 ans est homogène (autour de 37 %) et supérieure à la moyenne de 29 %, ce qui devrait se traduire par une féminisation progressive dans les quinze prochaines années.

**Tableau 2 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	32	19	51	37 %
30-40 ans	1309	809	2118	38 %
40-50 ans	1902	1123	3025	37 %
50-60 ans	1730	600	2330	26 %
60-70 ans	1468	156	1624	10 %
70 ans et plus	114	17	131	13 %
NR*	13	20	33	61 %
Ensemble	6568	2744	9312	29 %
Age moyen	50,5	45,5	49,0	-

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

<sup>1</sup> Source : Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice

### 1.2.2. Structures d'exercice

Un notaire titulaire d'un office peut adopter différentes modalités d'exercice de la profession :

- ◆ l'exercice individuel (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ l'exercice sous forme de société, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
  - **société civile professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous notaires, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés<sup>2</sup> ;
  - **société d'exercice libéral (SEL)** : des associés non professionnels (issus d'autres professions juridiques ou judiciaires) peuvent participer au capital en complément des notaires associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux notaires (à responsabilité limitée, sous forme anonyme, par actions simplifiées, en commandite par action) ;
  - **société en participation d'exercice libéral** : cette société<sup>3</sup> qui regroupe une ou plusieurs professions libérales réglementées n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de professionnels. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

**Tableau 3 : Évolution de la structure des offices depuis 2005**

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	1928	1877	1838	1801	1781	1783	1754	1705	-11,6 %
SCP	2500	2550	2590	2605	2617	2616	2611	2603	4,1 %
SEL	69	74	79	92	104	145	191	252	265,2 %
Office vacant ou non pourvu	8	9	12	14	17	29	24	18	125,0 %
Nombre total d'offices	4505	4510	4519	4512	4519	4573	4580	4578	1,6 %

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

Les notaires ont par ailleurs la possibilité de créer entre eux ou avec d'autres professionnels **une société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

Ils peuvent créer entre eux une **association de type loi de 1901**. L'association, qui ne constitue pas une structure d'exercice, ne pourra concerner que des notaires résidant dans une même commune ; elle vise à mettre en commun une partie de leurs activités.

Le notaire peut également être membre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, ou encore associé d'une société en participation.

<sup>2</sup> La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi a donc supprimé cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

<sup>3</sup> Régie par le titre II de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

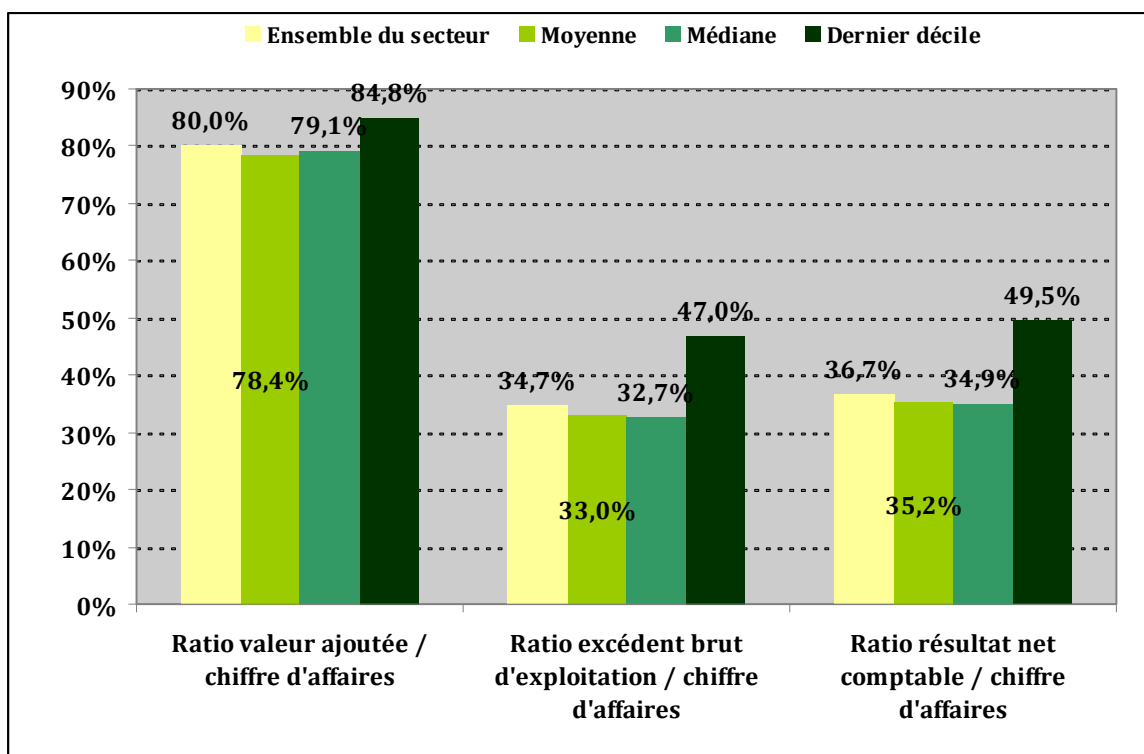
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

**Tableau 4 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	5 626 397 572 €	1 338 344 €	918 203 €	1 607 915 €	2 640 247 €
Valeur ajoutée	4 501 572 165 €	1 070 783 €	722 619 €	1 287 077 €	2 149 795 €
Excédent brut d'exploitation	1 949 802 013 €	463 797 €	297 408 €	573 106 €	963 730 €
Résultat net comptable	2 063 601 645 €	490 866 €	318 795 €	610 508 €	1 035 937 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

**Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

*Note de lecture :* le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 36,7 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 35,2 %, que la médiane de la rentabilité est de 34,9 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 49,5 % en 2010.



### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

38 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 5). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à **la rémunération annuelle du notaire titulaire, s'élève à 190 812 € en 2010, soit 7,75 fois le salaire annuel net moyen d'un salarié en France.**

60 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 690 944 € à répartir entre 2,7 associés en moyenne<sup>4</sup>, soit une **rémunération nette annuelle par associé de 255 905 €.**

2 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 278 422 €.

**Tableau 5 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	1 615	190 812 €	159 410 €	24 627 €	20 107 €	7,75	7,93
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	2 508	690 944 €	505 731 €				
Entreprise imposée à l'IS	81	278 422 €	185 491 €				
Total	4 204	490 866 €	318 795 €				

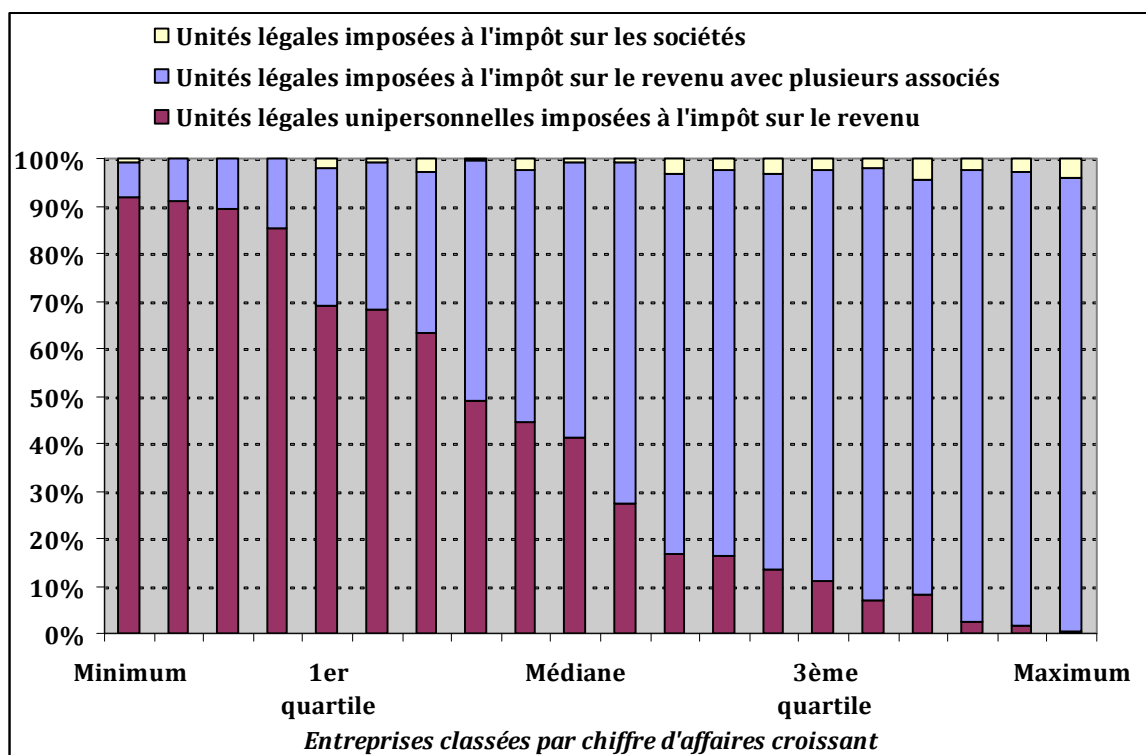
Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 3 illustre une corrélation forte entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît linéairement de 92 % à 0 % lorsque le chiffre d'affaires augmente, le complément étant constitué principalement de sociétés à plusieurs associés, imposées à l'impôt sur le revenu.

<sup>4</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

## Annexe 1

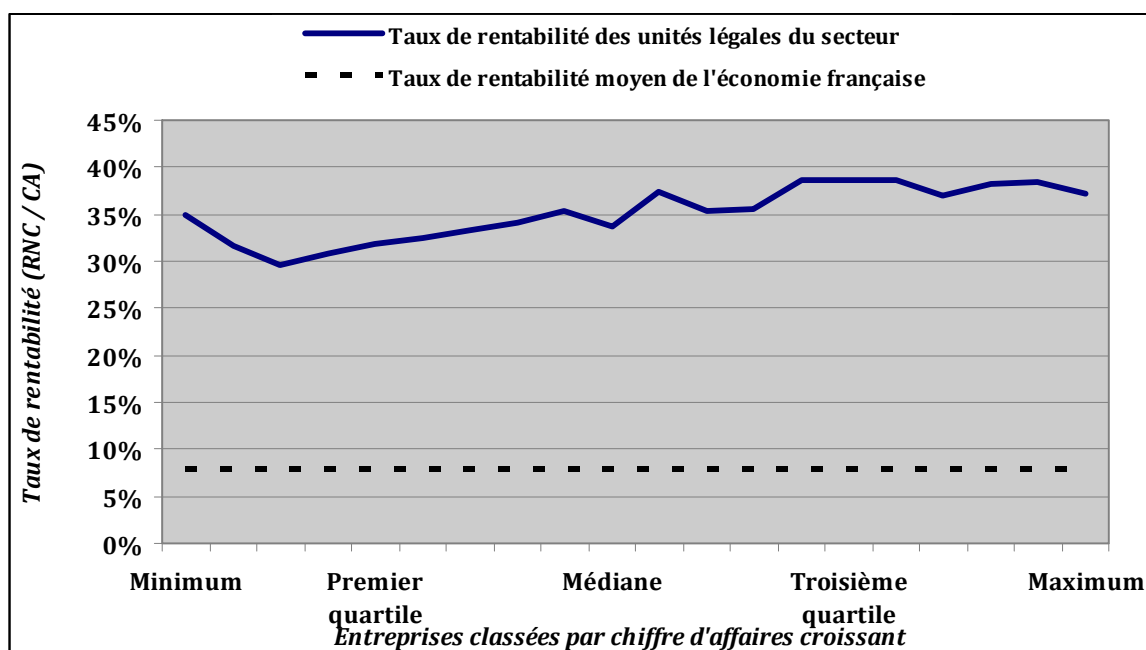
**Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

**Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

## Annexe 1

Au-delà du premier décile (entreprises les plus petites), qui connaît une rentabilité comprise entre 30 % et 35 %, la rentabilité moyenne des structures du notariat augmente linéairement en fonction du chiffre d'affaires, passant de 30 % à 40 %.

### 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

#### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>5</sup>.

**Tableau 6 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : Mission IGF.*

<sup>5</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

## Annexe 1

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu);
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par notaire des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles.

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 7 : Éléments sur la répartition des revenus des notaires en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	22 717 €	77 355 €	13 160 €
Les 10 % qui gagnent le moins	65 834 €	205 079 €	54 188 €
Les 25 % qui gagnent le moins	100 361 €	315 922 €	94 454 €
Moyenne	190 812 €	690 944 €	278 422 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	159 410 €	505 731 €	185 491 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>237 259 €</b>	<b>816 629 €</b>	<b>363 649 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	344 354 €	1 338 057 €	647 708 €
Les 1 % qui gagnent le plus	731 376 €	3 519 486 €	1 855 853 €
Nombre d'unités légales	1 615	2 508	81
Rapport interquartile (P75/P25)	2,4	2,6	3,9

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

**Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du notariat en Île-de-France en 2010**

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	22 717 €	104 568 €	13 160 €
Les 10 % qui gagnent le moins	70 837 €	303 889 €	60 909 €
Les 25 % qui gagnent le moins	129 275 €	515 679 €	128 427 €
Moyenne	279 143 €	1 225 447 €	429 316 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	239 293 €	867 429 €	199 281 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>374 104 €</b>	<b>1 471 053 €</b>	<b>581 435 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	576 581 €	2 362 907 €	744 847 €
Les 1 % qui gagnent le plus	802 088 €	6 108 833 €	1 855 853 €
Nombre d'unités légales	128	319	12
Rapport interquartile (P75/P25)	2,9	2,9	4,5

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

## Annexe 1

Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 46 % à la moyenne nationale du notariat** (50 % en médiane). Ces différences s'accroissent avec le chiffre d'affaires (+67 % pour le dernier décile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société (+77 % en moyenne pour les structures à plusieurs associés soumises à l'impôt sur le revenu).

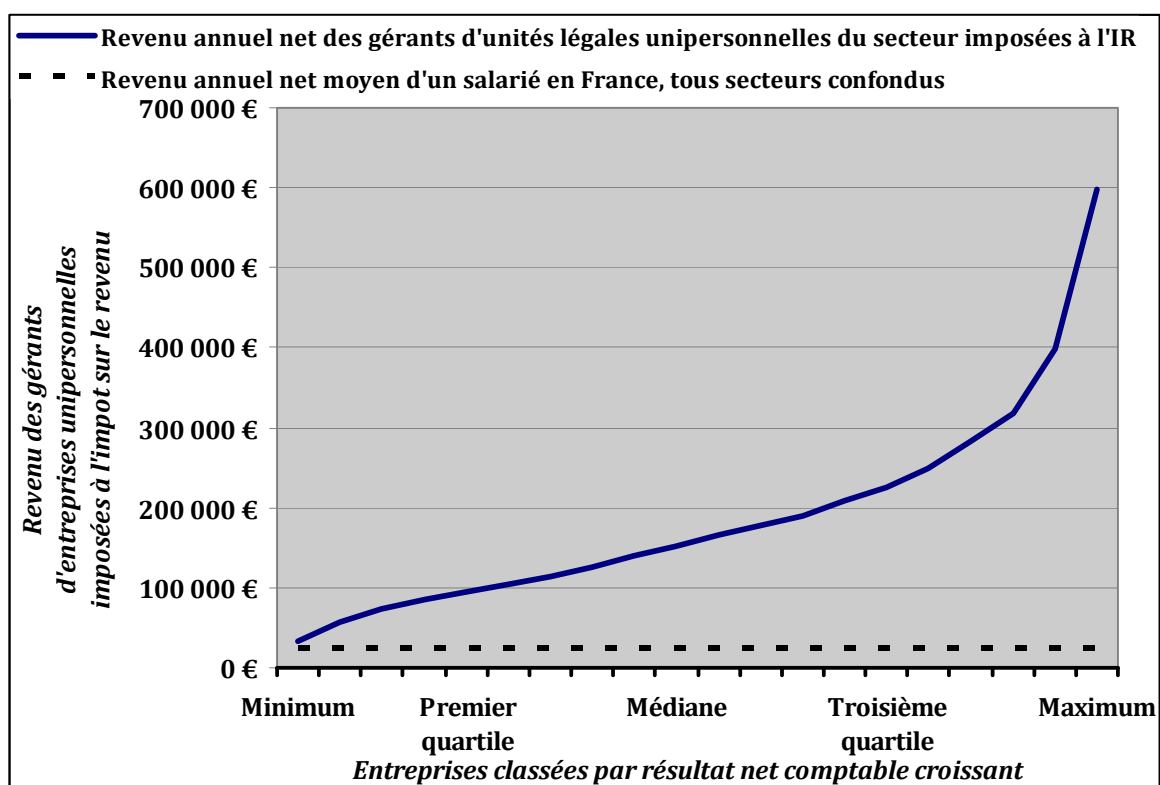
Le notariat est caractérisé par **des revenus élevés et relativement homogènes, avec un rapport interquartile inférieur à 3.**

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile le moins favorisé** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus trois fois supérieurs au revenu net annuel moyen d'un salarié en France** (graphique 5).

Les 10 % les plus aisés ont perçu des revenus supérieurs à 344 354 € par an.

**Graphique 5 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

### 1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés d'entreprises du secteur imposée à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Ces données sont présentées à titre d'illustration et n'ont naturellement pas vocation à décrire de façon complète la structure des revenus individuels des associés de telles sociétés.

## Annexe 1

Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

On constate que pour le premier associé, le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 227 695 € en moyenne, **comparable à la moyenne par associé des structures imposées sur le revenu** (255 905 €).

Le revenu moyen est composé à 98,9 % de traitements et salaires et à 1,1 % de revenus fonciers (1 726 €).

**Tableau 9 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA**

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	227 695	98,9 %
Revenus de capitaux mobiliers	2 500	1,1 %
Revenus fonciers	-	0,0 %
Autres revenus	-	0,0 %
Total des revenus rattachables à l'activité	230 195	100,0 %

Source : Examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010.

### 1.4.5. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des notaires par les données de cession d'offices<sup>6</sup>

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la chancellerie, permettent d'appréhender la situation économique de ces professions.

Elles ne concernent qu'une partie des offices, qui ont connu une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions font valoir un bénéfice moyen par office individuel de 148 k€, inférieur à la moyenne nationale de 191 k€ pour l'année 2010 (issue des données de la DGFIP).

En revanche, le bénéfice moyen des sociétés (762 k€ par an) est proche de la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (691 k€), et l'application du même ratio de 2,7 associés par société permet de retrouver un niveau de rémunération par associé d'environ 282 k€ par an.

Les données de cession des offices sont en phase avec les analyses menées par la mission sur l'ensemble des études de notaire. Aussi les études cédées peuvent elles être considérées comme représentatives de l'ensemble de la profession.

**Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession d'après les données issues des dossiers de cession**

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	253	926
Montant moyen de la cession (en €)	577 025	1 770 329

<sup>6</sup> Source : ministère de la justice.

## Annexe 1

Indicateur	Office individuel	Société
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	615 162	2 100 437
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	148 139	761 662
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	148 139	282 097*
Nombre de fiches fiscales	446	1 225

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

*\* sur une base de 2,7 associés en moyenne par société.*

## 2. Activité de la profession

### 2.1. Tâches réservées aux notaires

D'après le premier article de l'ordonnance n°45-2590 du 2 novembre 1945, les notaires sont les officiers publics, établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt (pendant 75 ans, et 100 ans pour les actes impliquant un mineur) et en délivrer des copies. La loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives a fixé à 75 ans la durée de conservation requise (ou à 25 ans à compter du décès de l'intéressé si ce délai est plus bref), un délai porté à 100 ans si l'acte se rapporte à un mineur.

Les notaires exercent ces activités sous monopole. L'authentification des actes déléguée aux notaires vise à protéger les intérêts des parties contractantes (cf. encadré 1).

Les notaires bénéficient en particulier du monopole sur l'établissement des actes authentiques en matière immobilière : ventes, donations, donations-partages, successions, partages de successions et divorces, prêts hypothécaires. Tout transfert de propriété d'un bien immobilier doit être publié à la conservation des hypothèques pour être opposable aux tiers, formalité qui revient au notaire de façon exclusive.

#### Encadré 1 : Acte authentique et acte d'avocat

##### L'acte authentique

En droit français, l'acte authentique est d'après l'article 1317 du code civil « *celui qui a été reçu par des officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises* ».

Les officiers publics, dans l'exercice strict de leurs fonctions, peuvent établir des actes ayant le caractère authentique :

- ◆ minutes de notaire (acte de vente, contrat de mariage, testament notarié...);
- ◆ acte d'état civil rédigé par un officier d'état civil (actes de naissance et de décès) ;
- ◆ acte d'huissier sous certaines conditions prévues par la loi (acte de signification d'une assignation, d'une saisie).

Héritée historiquement de la « *procédure de l'insinuation* » (instaurée au XVIème siècle en France), par laquelle un juge actait la reconnaissance des documents qui lui étaient soumis (de donations notamment), l'authentification s'est étendue à de nombreux actes.

La force de l'acte authentique résulte dans la certification d'une date certaine, la force probante de l'acte (sauf contestation judiciaire, les éléments rédigés par le notaire font foi) et sa force exécutoire. En vertu de l'article 19 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, les actes notariés « *feront foi en justice et seront exécutoires dans toute l'étendue de la République* ».

Certains actes requièrent une forme authentique (leur valeur serait faible ou nulle en cas de conflit) :

- ◆ immobilier : vente ou acquisition d'un bien immobilier ;
- ◆ patrimoine : ouverture d'une succession impliquant un bien immobilier, donations entre vifs (sauf dons manuels) ;
- ◆ famille : contrat de mariage, acte de notoriété héréditaire, exécution d'un testament.

## Annexe 1

### L'acte d'avocat, nouvel outil de sécurisation juridique des contrats sous seing privés, ne couvre à ce jour aucun des actes relevant du monopole historique des notaires

La loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées qui a fait suite au rapport Darrois<sup>7</sup> a créé le contreseing d'avocat ou « acte d'avocat », un acte juridique dans lequel l'avocat contresigne un acte sous seing privé, et atteste ainsi avoir pleinement éclairé la ou les parties conseillées sur les conséquences juridiques de cet acte. L'avocat, en apposant sa signature à l'acte sous seing privé, atteste « avoir éclairé pleinement la ou les parties qu'il conseille sur les conséquences juridiques de cet acte » (art. 66-3-1), les parties étant de ce fait, sauf dispositions contraires, dispensées « de toute mention manuscrite exigée par la loi » (art. 66-3-3).

Ce contreseing vise à proposer une sécurisation juridique des contrats conclus entre des particuliers (contrat de location, PACS, acte de cautionnement, donation –hors donation partage) ou des entreprises (ventes de fonds de commerce, cessions de parts, cessions de baux commerciaux).

Il constitue une forme d'acte intermédiaire entre l'acte sous seing privé (source d'insécurité juridique car souvent conclu sans maîtrise de la réglementation, sur la base de modèles génériques) et l'acte authentique (formel mais plus lourd et potentiellement coûteux, sans possibilité de négociation du tarif).

L'acte d'avocat fait « pleine foi de l'écriture et de la signature » des parties. Ainsi une partie ne pourra plus désavouer son écriture ou sa signature aussi facilement puisque l'avocat aura préalablement procédé aux vérifications qui se doivent, sauf à engager une procédure de faux en écriture privée (art. 66-3-2 in fine ; art. 299 C. pr. civ.).

En revanche, l'acte d'avocat n'emporte pas force exécutoire, contrairement à l'acte authentique. Par ailleurs, il ne permet la réalisation d'aucun des actes qui relèvent du monopole des notaires.

*Source : Mission IGF.*

### **2.1.1. Actes soumis à la publicité foncière (décret du 4 janvier 1955)**

Tout acte ou droit doit, pour donner lieu aux formalités de publicité foncière, résulter d'un acte reçu en la forme authentique par un notaire exerçant en France, d'une décision juridictionnelle ou d'un acte authentique émanant d'une autorité administrative (article 710-1 du code civil). Les actes devant faire l'objet d'une telle publicité incluent :

- ◆ Tous actes, même assortis d'une condition suspensive, et toutes décisions judiciaires, portant ou constatant entre vifs :
  - Mutation ou constitution de droits réels immobiliers autres que les privilèges et hypothèques, qui sont conservés suivant les modalités prévues au code civil ;
  - Bail pour une durée de plus de douze années, et, même pour un bail de moindre durée, quittance ou cession d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus ;
  - Titre d'occupation du domaine public de l'État ou d'un de ses établissements publics constitutif d'un droit réel immobilier délivré en application des articles L. 34-1 à L. 34-9 du code du domaine de l'État et de l'article 3 de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 ainsi que cession, transmission ou retrait de ce titre ;
- ◆ Les actes entre vifs dressés distinctement pour constater des clauses d'inaliénabilité temporaire et toutes autres restrictions au droit de disposer, ainsi que des clauses susceptibles d'entraîner la résolution ou la révocation d'actes soumis à publicité ;

<sup>7</sup> Rapport sur les professions du droit remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.



## Annexe 1

- ◆ Les attestations notariées, établies en exécution de l'article 29 du décret du 4 janvier 1955, en vue de constater la transmission ou la constitution par décès de droits réels immobiliers ;
- ◆ Les actes complémentaires ou accessoires de ceux décrits ci-dessus (notamment : constitution d'hypothèque conventionnelle, mainlevée, radiation, translation, règlements de copropriété) ;
- ◆ Les conventions d'indivision immobilière ;
- ◆ Les documents destinés à constater tout changement ou modification du nom ou des prénoms des personnes physiques, et les changements de dénomination, de forme juridique ou de siège des sociétés, associations, syndicats et autres personnes morales, lorsque ces changements intéressent des personnes physiques ou morales au nom desquelles une formalité de publicité a été faite depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1956.

### 2.1.2. Successions

- ◆ Établissement des testaments authentiques ou des codicilles, et leur révocation ;
- ◆ Dépôt de testaments olographes ou mystiques<sup>8</sup> (le dépôt est toutefois facultatif) ;
- ◆ Testament-partage d'ascendants ;
- ◆ Partage successoral en cas de présence d'immeubles ou lorsqu'il y a un mineur sous administration légale ou sous tutelle, ou un majeur sous tutelle.

### 2.1.3. Donations

- ◆ Donations entre vifs sauf dons manuels (article 931 du code civil).

### 2.1.4. Mariage

- ◆ Contrats de mariage et actes complémentaires ou accessoires ;
- ◆ Reconnaissance d'enfant naturel postérieurement à la naissance (article 335 du code civil) ;
- ◆ Reconnaissance opposable aux tiers de la reprise volontaire de la vie commune après séparation de corps ;
- ◆ État liquidatif, convention définitive de divorce, lorsque la liquidation porte sur des biens soumis à publicité foncière, ou lorsqu'un projet en est demandé par le juge des affaires matrimoniales.

### 2.1.5. Actes divers

- ◆ Vente publique de biens de haute futaie ;
- ◆ Baux de débits de boisson (article 504 du Code Général des Impôts) ;
- ◆ Endossement de copie exécutoire à ordre (faculté pour un créancier de céder sa créance hypothécaire à un tiers sous réserve de respecter certaines conditions de forme prescrites par la loi du 15 juin 1976) ;

---

<sup>8</sup> Il existe trois sortes de testaments : olographe, authentique et mystique. Le testament olographe, le plus courant doit être écrit en entier de la main du testateur, daté et signé. Le testament authentique est rédigé par un notaire, lu et signé par le testateur en présence de témoins qui signent également. Un testament mystique est rédigé par le testateur (ou une autre personne) et doit être signé par le testateur. Ce dernier remet au notaire son testament dans une enveloppe fermée, en présence de 2 témoins.

## 2.2. Activités annexes exercées hors monopole

En complément de leurs activités sous monopole, les notaires peuvent accomplir des missions accessoires de conseil et de gestion (gestion d'immobilier locatif en particulier), auprès des particuliers, des entreprises et des collectivités locales.

Sur ces marchés, les notaires sont en libre concurrence avec d'autres professions, notamment les autres professions juridiques réglementées, les professions du chiffre ou les agents immobiliers.

### 2.2.1. Conseils aux particuliers

Le notaire assure par la connaissance de ses clients un conseil préalable à la rédaction des actes. Il peut également proposer un conseil général en matière de droit de la famille et de gestion fiscale et patrimoniale (financement, transmission, gestion). Le conseil préalable à la rédaction des actes est gratuit quand bien même le client renoncerait à la réalisation de l'acte au vu de ce conseil.

L'enregistrement des PACS et leur transmission aux services de l'état civil peuvent être assurés par un notaire, un greffier, un agent diplomatique ou un agent consulaire.

Au même titre que les experts comptables et que les avocats, les notaires peuvent exercer la mission de « *tiers de confiance* » auprès de l'administration fiscale. Cette activité prévue par l'article 170 ter du Code Général des Impôts consiste à réceptionner, attester et conserver les pièces justifiant des avantages fiscaux demandés par des contribuables (déduction, réductions et crédits d'impôts), ainsi qu'à télétransmettre les informations à la DGFIP. Pour exercer cette mission, les professionnels doivent conclure une convention avec l'administration fiscale, selon un modèle préétabli (arrêté du 1er mars 2012).

### 2.2.2. Négociation et gestion immobilière

En s'appuyant sur leur connaissance du secteur, les notaires peuvent accompagner leurs clients dans l'ensemble d'un projet immobilier : pour les vendeurs (recherche de clients pour un bien) ou pour les acheteurs : recherche et négociation du prix d'un bien, formalités administratives (déclarations préalables, purge des droits de préemption...), calcul des taxes, acquittement de l'impôt sur les éventuelles plus-values par retenue à la source sur le prix de vente<sup>9</sup>.

Le notaire est également susceptible d'exercer les fonctions de gestion locative (avec ou sans recherche de locataire pour le compte de son client).

Une enquête de la DGCCRF a été menée en 2009 dans 16 départements auprès de 108 offices notariaux en vue d'apprécier les interventions des notaires dans le cadre de la gestion immobilière (négociation, mise en location). L'enquête a permis de constater une bonne application de la réglementation. Les anomalies relevées concernent l'affichage du prix des prestations (souvent incomplet voire inexistant).

### 2.2.3. Conseils aux entreprises et aux agriculteurs

Les notaires peuvent proposer des conseils en matière de création et de transmission d'entreprise, ainsi que de gestion des actifs professionnels.

---

<sup>9</sup> D'après la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, le notariat perçoit et reverse chaque année à l'État environ 22 Md€ de taxes et impôts.

## Annexe 1

Leur couverture nationale leur permet de proposer des outils plus spécifiquement destinés aux exploitations agricoles : création d'un fonds agricole (estimation de la valeur de l'entreprise et facilitation de la transmission), création d'un bail cessible sous forme authentique, conclusion d'un « plan crédit transmission » sous forme authentique (limitant l'impact fiscal d'une revente).

### 2.2.4. Conseils aux collectivités

Les missions auprès des collectivités locales peuvent porter sur des conseils juridiques en concurrence avec les avocats (droit de l'urbanisme, de l'environnement et des collectivités locales en particulier) ou sur la rédaction d'actes, à l'occasion d'un projet particulier ou d'un aménagement d'ensemble. Le site des Notaires de France recense par exemple les domaines d'intervention suivants :

- ◆ les autorisations d'urbanisme ;
- ◆ préemption et expropriation ;
- ◆ les pouvoirs du maire ;
- ◆ les propriétés immobilières ;
- ◆ la sauvegarde des commerces.

### 2.2.5. Les activités hors monopole représentent au moins 11 % du chiffre d'affaires de la profession

Sur un chiffre d'affaires annuel estimé à sept milliards d'euros en 2011 (source : CSN), 11 % relève de façon manifeste d'activités hors monopole (négociation immobilière et conseil).

Les données publiées par les notaires n'ont pas permis de distinguer la part des actes rédigés par le notaire sans obligation réglementaire (baux de moins de douze ans par exemple) ou ceux qui, ne relevant pas du monopole notarial, auraient pu être établis par d'autres professionnels (enregistrement de PACS).

#### Encadré 2 : Impossibilité de cession séparée des activités hors monopole

La première chambre civile de la Cour de Cassation s'est prononcée sur un cas de cession par une SCP de notaires de son activité de biens à louer et de gérance d'immeubles, au bénéfice d'une agence immobilière. L'arrêt de la Cour relève que la cession a eu lieu « *en dépit de l'avis défavorable rendu par la chambre départementale des notaires, le 20 juillet 1998, après consultation du Conseil supérieur du notariat* ». Le procureur de la République a engagé des poursuites disciplinaires à l'encontre des deux notaires associés pour divers manquements et notamment en raison de cette cession partielle d'activité.

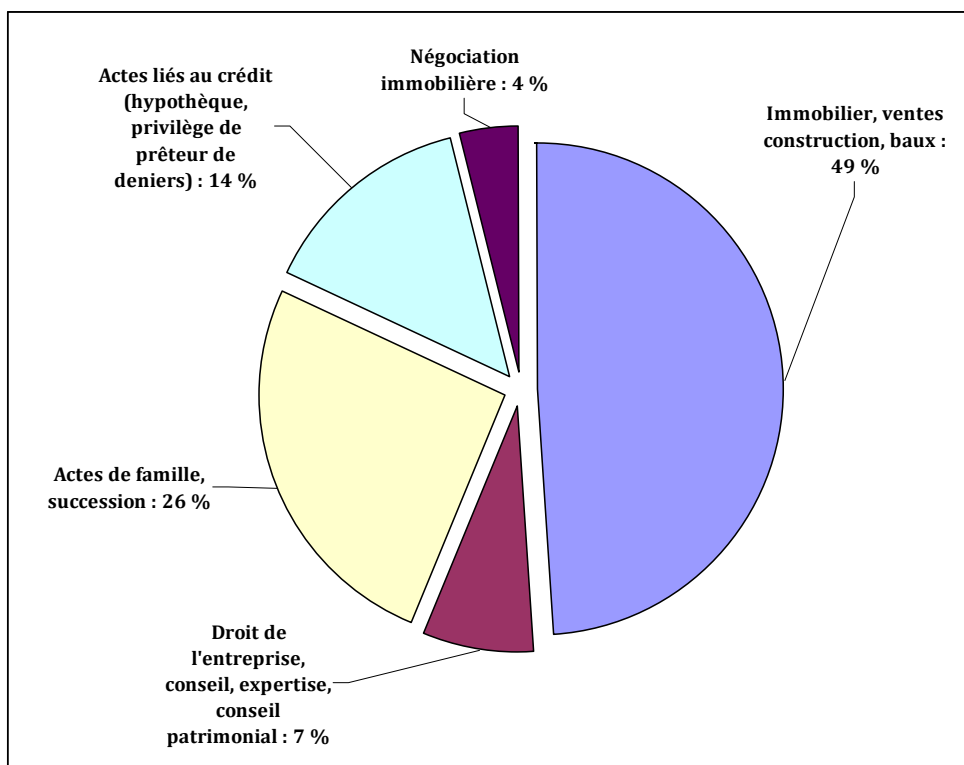
La Cour, statuant en cassation d'une décision de la cour d'appel de Rennes, a interdit la revente à un tiers des activités hors monopole (30 mars 2005, arrêt de cassation partielle n° 623 FS-P+B), en s'appuyant sur l'article 13 du décret du 19 décembre 1945 qui interdit au notariat les opérations de commerce. La Cour motive sa décision par le fait que « *le notaire ne peut céder séparément ses activités pratiquées hors monopole qui, au sein de l'office, ne peuvent être exercées qu'à titre accessoire, sans méconnaître l'interdiction qui lui est faite de se livrer à des opérations de commerce* ».

La mission formule deux observations relatives à la réglementation en vigueur :

- ◆ aucune limite au chiffre d'affaires des activités annexes n'est prévue ;
- ◆ si la cession des activités hors monopole à un tiers est prohibée (depuis l'arrêt de la Cour de Cassation de 2005), ces activités sont en revanche valorisées au même niveau que les activités sous monopole au moment de la transmission d'un office (la valeur de la charge étant calculée par rapport au chiffre d'affaires de l'étude). Elles contribuent par ce biais à renchérir le coût d'entrée de nouveaux professionnels.

*Source : Mission IGF.*

Graphique 6 : Le chiffre d'affaires annuel du notariat s'élève à 7 Mds €



Source : Conseil Supérieur du Notariat.

### 2.3. La totalité des activités exercées en monopole et une majorité d'activités hors monopole font l'objet d'une réglementation tarifaire

Le tarif des notaires est fixé par le décret n° 78-262 du 8 mars 1978.

La rémunération des notaires se compose :

- ◆ **d'émoluments proportionnels ou fixes pour tous les actes et formalités prévus par la réglementation.** Les conditions tarifaires sont encadrées par le décret précité pour l'ensemble des actes relevant du monopole et pour une majorité des actes hors monopole traditionnellement effectués par les notaires ;
- ◆ **des honoraires dits « de l'article 4 »** (du décret du 8 mars 1978) pour les services hors monopole au tarif non encadré (baux commerciaux, consultation juridique et vente de fonds de commerce, par exemple). La rémunération est alors librement convenue entre le notaire et son client. Le client doit avoir eu connaissance par écrit du caractère onéreux du service, du montant estimé ou du mode de calcul de la rémunération.

### 2.3.1. Certains émoluments sont proportionnels au montant de la valeur patrimoniale énoncée dans l'acte

Lorsqu'un acte est associé à la mention d'un capital (ce qui correspond à la majorité des actes sous monopole : transactions immobilières, hypothèque et privilège de prêteur de deniers, donations partage, succession intégrant des biens immobiliers...), les émoluments du notaire sont calculés selon un barème proportionnel dégressif en fonction du montant en jeu. Le décret tarifaire définit une série de seuils et de taux hors taxes d'émoluments, ainsi qu'à un coefficient multiplicateur.

Il subsiste en 2012 deux séries de seuils et de taux selon la nature de l'acte. Par exemple, les honoraires correspondant à une mutation immobilière résultent de l'application des seuils et taux de la première série, le total étant multiplié par le coefficient 1. Une donation-partage est également associée à la première série, mais donne lieu à une multiplication par 1,25 du montant calculé par application du barème.

**Tableau 11 : Seuils et taux des émoluments proportionnels de la première série d'actes (applicables notamment aux mutations immobilières), valables depuis le 17 février 2011**

Seuil bas (en €)	Seuil haut (en €)	Taux hors taxe appliqué à la tranche (en pourcentage)
0	6 500	4,000
6 500	17 000	1,650
17 000	60 000	1,100
60 000	-	0,825

*Source : Mission IGF.*

Parmi les activités hors monopole, les émoluments de négociation immobilière sont également encadrés par décret, sous forme d'un tarif proportionnel à la valeur du bien (tranche de 5 % HT jusqu'à 45 735 € puis 2,5 % au delà).

La tarification proportionnelle est sensée présenter deux avantages théoriques : une redistribution en faveur des actes de faible montant et l'absence d'effet de seuil.

Dans le cas où le montant des émoluments afférents à un acte déterminé serait supérieur à 80 000 €, le notaire et son client peuvent convenir d'une réduction d'émoluments pour la partie de la rémunération dépassant ce seuil. A défaut d'accord, le conseil régional des notaires statue sur le principe et le montant de cette réduction.

Ce plafond, qui correspondrait **par exemple à une valeur de sous-jacent de 9,65 M€ pour une transaction immobilière**, concerne trop peu de transactions pour bénéficier réellement à des clients nombreux.

### 2.3.2. D'autres émoluments donnent lieu à une rémunération fixe ou forfaitaire

Certains actes ne peuvent pas être rémunérés par un émolument proportionnel. Ils donnent lieu à l'attribution d'un émolument fixe (contrats de mariage sans apport, donation entre époux) ou à la vacation (inventaires).

Les émoluments fixes se calculent à partir d'une unité de compte appelée « unité de valeur » (UV), multipliée par un nombre d'unités de valeur fixé par décret, qui dépend du type d'acte (tableau I annexé au décret de 1978). Le nombre d'unités de valeur par acte n'évolue pas. En revanche, l'unité de valeur est révisée régulièrement par décret. Depuis le décret du 19 février 2011, **l'UV est égale à 3,90 € HT.**

- ◆ donation entre époux (pendant le mariage) : 30 UV soit 117,00 € HT ;
- ◆ PACS initial ou modificatif : 50 UV soit 195 € HT.

## Annexe 1

L'intervention de plusieurs notaires dans la rédaction ou la réception d'un acte n'en augmente pas le prix, sauf si l'acte est rétribué en fonction du nombre d'heures passées.

Enfin, dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, les émoluments sont majorés de 25 %, une majoration qui atteint 40 % à la Réunion et à Mayotte.

### 2.3.3. Certaines activités donnent lieu à une combinaison d'émoluments fixes et d'émoluments variables

La rémunération des actes relevant du tarif proportionnel inclut par ailleurs **le remboursement des sommes déboursées à des tiers en vue de la préparation de l'acte et le paiement de formalités associées à l'acte.**

Ces dernières sont évaluées en UV, à l'image des actes au tarif fixe, avec par exemple :

- ◆ copie authentique : 0,3 UV soit 1,17 € HT
- ◆ copie sur papier libre : 0,1 UV soit 0,39 € HT
- ◆ obtention de tout document nécessaire à la rédaction d'un acte et non tarifé par ailleurs : 15 UV, soit 58,50 € HT.

Enfin, certains actes relevant du tarif proportionnel se voient appliquer **un montant plancher de rémunération** défini en unités de valeur (70 UV pour une convention d'indivision, 50 UV pour une constitution de mitoyenneté ou de servitude).

En revanche, la mission relève qu'il n'existe aucun plafond réglementaire fixe à des tarifs proportionnels, qui permettrait de neutraliser une forte hausse des valeurs faisant l'objet de l'acte lorsque le travail du notaire demeure inchangé. Seul le seuil de 80 000 € précité figure dans la réglementation, au-delà duquel une réduction est possible par accord entre les parties ou par décision du conseil régional des notaires.

### 2.3.4. L'actualisation du tarif peut survenir soit pour introduire de nouvelles missions confiées aux notaires, soit pour compenser l'érosion monétaire

Lorsqu'un nouvel acte est introduit, il est tenu compte d'actes comparables déjà tarifés au tableau I pour fixer le multiple ou la fraction de l'unité de valeur.

La procédure par comparaison ne tient pas compte d'éventuels gains de productivité des études, de la simplification ou de la complexification des actes tarifés. La codification des actes résulte ainsi d'un processus de sédimentation qui trouve son origine dans le décret de 1978.

Les dépenses des notaires (salaires, cotisations, loyer éventuel) suivent globalement l'évolution des prix. Il n'existe aucun mécanisme d'indexation automatique du tarif en fonction de l'inflation, la revalorisation pouvant intervenir à intervalle plus ou moins régulier (en moyenne une fois tous les 6,5 ans).

La révision du tarif fait l'objet d'un décret en Conseil d'État, pris après consultation du conseil supérieur du notariat sur un avant-projet élaboré par la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

## 2.4. Conditions d'accès à la profession

### 2.4.1. L'accès à la profession de notaire suppose une formation spécifique de niveau bac+7 incluant deux années de stage professionnel

La formation traditionnelle, de type BAC+7, comporte deux filières : voie universitaire (685 diplômés en 2010, soit 68 % des nouveaux entrants) et voie professionnelle (329 diplômés en 2010, soit 32 %).

Elles comportent toutes deux un stage de deux ans en office notarial, dans les fonctions de « notaire-stagiaire ». Le stage peut inclure une période maximale de six mois de travail auprès d'une autre profession juridique réglementée (avocat, expert-comptable, commissaire aux comptes...).

La différence entre les deux voies se matérialise après le Master 1, avec le choix entre la préparation au diplôme supérieur du notariat (DSN, voie universitaire) et celle du diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire (voie professionnelle).

La voie universitaire consiste à obtenir un master 2 professionnel spécialisé en droit notarial puis à préparer le DSN (diplôme supérieur de notariat) en deux ans en alternance dans un centre de formation et dans une étude.

La voie professionnelle passe d'abord par un CFPN (centre de formation professionnelle notariale), qui délivre en un an le diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire, puis par un stage de deux ans en office intégrant six séminaires.

Les institutions représentatives des professions ainsi que les établissements de formation sont tenus d'agir pour que les candidats, soumis à une obligation de stage, soient en mesure de la satisfaire. Selon l'article 37 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973, le Conseil supérieur du notariat procède à l'affectation dans un office de notaire des stagiaires qui n'ont pas trouvé de stage. Par une résolution de l'assemblée générale du CSN en date du 26 octobre 2010, un fonds d'aide au placement des stagiaires (FAPS) a même été créé. Il est alimenté par une cotisation, à laquelle est assujéti l'ensemble des offices notariaux, dont le taux est fixé chaque année par une décision de l'assemblée générale du CSN. Le FAPS octroie une aide, dont le montant varie en fonction du niveau des produits totaux, aux offices qui accueillent un ou plusieurs stagiaires, dans la limite d'une somme fixée chaque année par décision de l'assemblée générale du CSN, laquelle s'est élevée à 10 000 € en 2011.

En vue de leur première nomination dans un office de notaire, les diplômés doivent recevoir une formation en gestion d'un office de notaire, en déontologie et en discipline. Le programme et les modalités de cette formation sont définis par arrêté du Garde des Sceaux, après avis du bureau du Conseil supérieur du notariat et du Centre national de l'enseignement professionnel notarial (CNEPN). L'arrêté du 27 août 2007 prévoit en particulier que la durée minimale de la formation est de dix journées d'enseignement organisées par les conseils régionaux des notaires ou, le cas échéant, par la chambre interdépartementale des notaires.

Des voies alternatives d'accès à la profession existent. Elles supposent de justifier d'une certaine durée de pratique professionnelle dans un office de notaire pour des membres d'une autre profession juridique réglementée (avocats, huissiers, mandataires et administrateurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce), ou plus généralement pour des spécialistes du droits (professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé). Les premiers clercs de notaire peuvent également bénéficier de ces dispositions.

## Annexe 1

Le cas échéant, un contrôle de connaissances techniques est exigé, et exercé par un jury national composé de six membres (un magistrat, un professeur, trois notaires, un collaborateur de notaire). La mission n'a pas eu accès aux données portant sur le nombre de personnes bénéficiant chaque année de ces passerelles.

Des conditions supplémentaires doivent être remplies en Alsace et en Moselle<sup>10</sup>.

Dans tous les cas, le candidat devra avoir été reconnu capable d'exercer la profession par d'autres notaires (à travers le stage et son certificat, la supervision des épreuves par le CSN et le CNEPN, le jury du concours organisé pour valider les passerelles, composé majoritairement de notaires<sup>11</sup>).

Les conditions d'aptitude au notariat incluent par ailleurs l'absence d'atteinte aux mœurs ou à la probité et de situation antérieure de faillite personnelle.

Suite à un arrêt de la cour de justice de l'union européenne, la clause de nationalité française a été supprimée le 17 octobre 2011 des critères d'accès au notariat. Peuvent désormais devenir notaires les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, à condition de respecter l'ensemble des autres exigences (en particulier de formation).

### **2.4.2. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales de notaires**

La nomination aux offices de notaires est prononcée par arrêté du ministre de la justice :

- ♦ soit sur présentation d'un successeur par le notaire sortant. La demande de nomination est présentée au Procureur Général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Elle est accompagnée notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants-droit et le candidat, et d'un plan de financement de l'acquisition. Le droit de présentation, introduit par l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816<sup>12</sup> comporte une contrepartie financière qui représente la valeur de l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation en faveur du cessionnaire. Il ne s'agit pas en théorie d'une cession d'un office, lequel appartient à l'État. En pratique, cependant, son évaluation s'effectue selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. L'usage du droit de présentation est transmis, en cas de décès du titulaire de l'office, aux héritiers ou légataires du titulaire<sup>13</sup> ;

---

<sup>10</sup> Avoir travaillé trois ans (dont deux années ininterrompues en stage) dans des études du ressort des cours d'appel de Colmar et Metz, et avoir été reçu à un concours professionnel défini aux articles 111 et suivants du décret n°73-609 du 5 juillet 1973.

<sup>11</sup> Le jury est présidé par un magistrat de la Cour de cassation, et la nomination est effectuée par le garde des sceaux.

<sup>12</sup> « Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément du Président de la République des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles ».

<sup>13</sup> L'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 ne s'applique pas en Alsace et en Moselle. En cas de vacance d'un office suite à un décès, une démission ou l'atteinte de la limite d'âge, une commission composée de magistrats et de notaires propose au garde des sceaux une liste de candidats qu'elle a classés par ordre de préférence. Le classement s'effectue selon les critères suivants : ancienneté, mérite et aptitude générale à diriger un office.



## Annexe 1

- ◆ soit par concours, pour les offices créés ou laissés vacants. Cette situation est rare : d'après les données de la chancellerie, **17 offices ont été créés chaque année par concours depuis cinq ans (soit moins de 0,4 % du nombre d'études existantes)**<sup>14</sup>. Entre 1980 et 2012, le nombre d'offices a baissé de 11 % (passant de 5134 à 4562), soit par fusion d'offices à l'occasion de la constitution de SCP, soit par disparition de structures non compensées par une création. Un arrêté du garde des sceaux fixe le nombre et la localisation des offices à pourvoir, et les modalités de candidature au concours, notamment les dates de concours en application des dispositions des articles 49 à 56 du décret du 5 Juillet 1973. Le Centre National de l'Enseignement Professionnel Notarial (CNEPN), établissement d'utilité publique placé sous le contrôle du Garde des sceaux, gère le concours annuel des offices créés de notaires. Le concours, accessible à tous les diplômés notaires, comprend deux épreuves écrites<sup>15</sup> (théorique et pratique), et un oral devant un jury composé d'un magistrat (président), d'un universitaire et de deux notaires. Le programme et les modalités de ce concours sont arrêtés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après consultation du bureau du Conseil supérieur du notariat et du Centre national de l'enseignement professionnel notarial.

**Tableau 12 : Statistiques portant sur les concours de nomination aux offices de notaire**

Année	Anciennes créations remises au concours	Offices vacants proposés au concours	Créations d'offices de notaire hors Alsace-Moselle (concours)	Créations d'offices de notaire en Alsace-Moselle	Total des créations nettes en France	Offices pourvus
2008	0	1	17	0	17	NC
2009	23	1	26	3	29	49
2010	8	0	8	0	8	15
2011	0	0	8	0	8	5
2012	1	0	21	2	23	2
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>2</b>	<b>80</b>	<b>5</b>	<b>85</b>	<b>71*</b>
<b>Moyenne</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>18*</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*\* : données restreintes à la période 2009-2012*

*NC : données non communiquées*

Dans les deux cas, le procureur général recueille l'avis motivé de la chambre des notaires sur la moralité et sur les capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que sur ses possibilités financières au regard des engagements contractés. La chambre recueille, s'il y a lieu, tous renseignements utiles auprès d'une autre chambre ou d'un conseil régional, du centre de formation professionnelle ou de l'institut des métiers du notariat. Le procureur général transmet le dossier au garde des Sceaux, avec son avis motivé. L'article 48 du décret 73-609 prévoit que le garde des Sceaux, demande, le cas échéant, au bureau du conseil supérieur du notariat ou à tout autre organisme professionnel des renseignements sur les activités antérieures du candidat.

<sup>14</sup> Au regard des revenus moyens des notaires, le fait que certaines études n'aient pas trouvé preneur en 2010 et 2011 révèle *a priori* une localisation peu attractive. La création d'études dans les secteurs les plus dynamiques et attractifs ne risquerait pas une telle désaffection.

<sup>15</sup> « L'épreuve écrite théorique consiste en une dissertation portant sur les problèmes juridiques, économiques et sociaux du monde actuel, et plus particulièrement sur ceux qui se posent au notariat. L'épreuve écrite pratique consiste en l'étude de cas pratiques se présentant habituellement dans l'exercice de la profession de notaire. L'épreuve orale, d'une durée de vingt minutes, consiste en un entretien avec le jury sur des questions professionnelles. Elle permet au candidat de préciser la manière dont il conçoit l'exercice de son activité dans la perspective de son installation dans un office créé ou vacant » (source : arrêté du 27 août 2007).

## Annexe 1

La chancellerie procède à la nomination des professionnels au regard de leurs aptitudes, de leur moralité et des conditions financières du projet. Cette nomination est formalisée par un arrêté du Garde des Sceaux.

L'accès à une étude repose en partie sur l'adoption du candidat par ses pairs, aux niveaux régional puis national, à travers le droit de présentation et les avis demandés par le ministère de la justice aux représentants des notaires.

### **2.4.3. Au sein d'une étude, le notaire peut déléguer à ses Clercs et assistants notaires un nombre important de tâches matérielles préparatoires aux actes authentiques**

En sus des techniciens (comptable, négociateurs immobiliers, gestionnaire de patrimoine, assistants), le notaire s'appuie sur des Clercs et des notaires (stagiaires, assistants ou notaires salariés) pour l'assister dans la préparation et la rédaction des actes, ainsi que dans l'accueil des clients.

La formation des collaborateurs de notaire (Clercs de notaires) a été révisée en 2008 pour permettre l'entrée en office à différents niveaux. L'exercice de la fonction de Clerc de notaire suppose une formation en droit de type bac+2/bac+3 (BTS Notariat, DUT carrières juridiques, diplôme de l'institut des métiers du notariat -IMN- après une licence professionnelle) et un stage en alternance. Le diplôme de premier Clerc de notaire (deux épreuves écrites et six épreuves orales) a été remplacé par celui de l'IMN.

Le rôle du Clerc dépend de son expérience et de la relation établie avec le notaire : réception des clients, recherches de pièces, constitution des dossiers, rédaction des actes, suivi des formalités après la signature des actes.

Le notaire stagiaire, encore en formation, doit effectuer deux années de stage obligatoire en étude dans les conditions mentionnées au paragraphe 2.4.1.

Entre la validation de sa formation et sa nomination par le garde des Sceaux pour devenir notaire en titre (titulaire, associé ou salarié), le nouveau diplômé est « notaire assistant ». Il peut être habilité à recevoir des actes et à encadrer le personnel d'une étude, mais ne peut signer lui-même d'acte. Il n'engage pas sa responsabilité civile.

Les rémunérations minimales des collaborateurs sont définies dans une convention collective nationale, par catégorie intégrant des critères relatifs à la formation, au niveau de connaissances et d'autonomie. Le titulaire de l'office décide du passage d'une catégorie à l'autre. Un Clerc peut notamment assumer des fonctions d'encadrement (catégories C1, C2, C3, C4) et être rémunéré en conséquence.

La valeur du point est fixée à 12,90 € pour 35 heures depuis le 15 mars 2012. Les collaborateurs peuvent négocier avec leur employeur une rémunération supérieure aux seuils prévus par la convention collective.

En tout état de cause, le notaire à la tête d'une étude est en mesure de s'appuyer sur une main d'œuvre salariée bénéficiant d'un niveau de formation élevé, voire équivalent à celui des titulaires (cas des notaires salariés et des notaires assistants). Ceci permet au notaire de définir une organisation du travail où tout ou partie de la préparation, de la rédaction voire de la signature des actes peut être assurée par ses collaborateurs salariés.

**Tableau 13 : Rémunération minimales des salariés des offices de notaires prévue par la convention collective du notariat**

Catégorie d'emploi	Type d'emploi occupé	Indice de rémunération	Salaire mensuel brut intégrant le 13ème mois
E1	Agent d'accueil	110	1 537
E2	Aide comptable, secrétaire	115	1 607
T1	Assistant de rédaction	132	1 845
T2	Comptable, clerc	146	2 040
T2	Notaire stagiaire <sup>16</sup>	160	2 236
T3	Négociateur expert	195	2 725
C1	Notaire diplômé, clerc expérimenté (diplôme de premier clerc)	220	3 075
C2	Notaire diplômé ayant 4 ans de pratique	270	3 773
C3	Cadre principal d'un office, plus de 5 ans d'expérience après diplôme	340	4 752
C4	Cadre expérimenté bénéficiant d'une large délégation de pouvoir	380	5 311

*Source : Convention collective nationale du notariat du 8 juin 2001, avenant n° 19 du 15 mars 2012 et guide des stages.*

#### **2.4.4. Le nombre de notaires salariés a été multiplié par trois en sept ans et 82,5 % de ces professionnels sont des femmes**

Le notaire peut exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office notarial.

Le statut d'officier public salarié a été introduit en premier lieu pour les notaires, par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, avant d'être étendu vingt ans plus tard aux autres professions : huissier de justice, greffier de tribunal de commerce, commissaire-priseur judiciaire<sup>17</sup>. Sa mise en œuvre pour le notariat résulte du décret n°93-82 du 15 janvier 1993.

Ce mode d'exercice de la profession est encadré par la règle dite du « 1 pour 1 », énoncée à l'article 1ter de l'ordonnance n° 45-290 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat : « Une personne physique titulaire d'un office notarial ne peut pas employer plus d'un notaire salarié. Une personne morale titulaire d'un office de notaire ne peut pas employer un nombre de notaires salariés supérieur à celui des notaires associés y exerçant la profession ».

Cette règle a été introduite d'après la chancellerie « pour conserver au salariat son objectif de promotion professionnelle des jeunes diplômés notaires ».

Un notaire salarié est diplômé et nommé par le garde des Sceaux, mais n'est pas associé au capital d'une étude. Notaire de plein exercice, il a les mêmes prérogatives que les associés et titulaires de charge.

<sup>16</sup> Le stagiaire inscrit au diplôme supérieur de notariat est classé au niveau T2 (146 points) la première année et augmente de 14 points la seconde année (160 points).

<sup>17</sup> Ce statut n'a été autorisé que tardivement pour les huissiers de justice et les greffiers des tribunaux de commerce (loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires et décrets n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés et n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés) ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires (loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés).

Au 18 décembre 2012, on dénombre environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3 234), 1 greffier de tribunal de commerce salarié (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

## Annexe 1

847 notaires<sup>18</sup> sur 9 312 exerçaient ainsi leur métier sans participation au capital de l'office au 1<sup>er</sup> janvier 2012. D'après une étude menée par le conseil supérieur du notariat en 2011, 37 % des 360 offices les plus dynamiques (chiffre d'affaires, implantation dans les grandes métropoles) accueillent au moins un notaire salarié contre 5,5 % des offices de taille modeste et implantés en milieu rural. Le recours au notaire salarié est donc plus fréquent dans les offices ayant les tailles les plus importantes et implantés en milieu urbain.

Le **nombre de notaires salariés a été multiplié par trois entre 2005 et 2012**, tandis que le nombre total de notaires (salariés, titulaires et associés) augmentait de 14,4 %.

**Tableau 14 : Évolution du nombre de notaires salariés depuis 2005**

Au 1er janvier	Notaires salariés	Ensemble des notaires
2005	263	8 142
2006	320	8 326
2007	408	8 529
2008	524	8 716
2009	612	8 858
2010	710	9 012
2011	755	9 147
2012	847	9 312
Évolution 2005-2012	222,1 %	14,4 %

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.

D'après le centre national de l'enseignement professionnel notarial, 82,5 % des salariés étaient des femmes en 2010.

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Contrôle de la profession et procédure disciplinaire

Le décret n°74-737 du 12 août 1974 prévoit que des inspections sont organisées par les chambres, les conseils régionaux et le conseil supérieur du notariat, à la diligence de leur président. Chaque étude fait l'objet, à des dates variables, d'au moins une inspection annuelle, organisée à l'initiative de la chambre des notaires. Toutefois, l'inspection des études des présidents et premiers syndics des chambres départementales est organisée à l'initiative du conseil régional dont elles relèvent et celle des études des présidents des conseils régionaux, à l'initiative du conseil supérieur du notariat.

Ces inspections, inopinées, concernent l'ensemble de l'activité professionnelle du notaire inspecté et portent notamment sur la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement de son étude. Le contrôle annuel est normé selon les dispositions de l'arrêté du 7 mai 2010 fixant les modalités des contrôles devant être effectués lors des inspections annuelles des offices de notaires.

Outre les inspections annuelles, les études de notaire peuvent faire l'objet d'inspections occasionnelles prescrites soit par le président de la chambre, du conseil régional ou du conseil supérieur du notariat, soit par le procureur de la République, le procureur général ou le garde des sceaux, ministre de la justice.

---

<sup>18</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, cf. paragraphe 1.2.1.

## Annexe 1

Les inspecteurs ont les droits de recherche, de communication et de vérification les plus étendus sur les minutes, répertoires, registres, titres, valeurs, espèces, comptes bancaires ou postaux, pièces comptables, documents de toute nature dont ils jugent la représentation utile à leur mission.

Au terme de chaque inspection, les inspecteurs en adressent le compte rendu simultanément, selon le cas, au procureur de la République et à la chambre, au procureur général et au conseil régional, au garde des sceaux, ministre de la justice, et au conseil supérieur, suivant que l'initiative de l'inspection a été prise au niveau départemental, régional ou national.

Suite à un contrôle, le notaire peut être poursuivi disciplinairement à l'initiative des chambres ou du procureur de la République soit devant la chambre de discipline, soit devant le tribunal de grande instance.

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, « *toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse commis par un officier public ou ministériel, même se rapportant à des faits extra-professionnels, donne lieu à des sanctions disciplinaires* ».

Les peines disciplinaires possibles sont, par ordre croissant de gravité :

- ◆ le rappel à l'ordre ;
- ◆ la censure simple ;
- ◆ la censure devant la chambre assemblée ;
- ◆ la défense de récidiver ;
- ◆ l'interdiction temporaire ;
- ◆ la destitution.

La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée.

En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions.

La décision de la formation disciplinaire peut être déferée à la cour d'appel.

La mission n'a pu obtenir de données portant sur les manquements relevés lors des contrôles et sur les sanctions prononcées ni auprès de la chancellerie, ni auprès des représentants de la profession.

### 2.5.2. Participation à la lutte contre le blanchiment d'argent

Les notaires effectuent chaque année plus de la moitié des déclarations relatives à un soupçon de blanchiment d'argent, parmi les professions non financières.

**Tableau 15 : Statistiques portant sur le nombre de « déclarations de soupçons » effectuées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des professions non financières**

Profession	2008	2009	2010	2011	Total	Part du total
Notaires	347	370	674	1069	2460	54,2 %
Commissaires-priseurs, sociétés de vente	5	5	8	16	34	0,7 %
Huissiers	1	2	0	17	20	0,4 %
Avocats	3	2			5	0,1 %
<b>Total professions non financières</b>	<b>597</b>	<b>949</b>	<b>1303</b>	<b>1691</b>	<b>4540</b>	<b>100 %</b>

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

### 2.5.3. Obligation de formation continue, bureaux annexes et règlement national

Les notaires sont tenus à une obligation de formation professionnelle continue, dont le contenu est déterminé par le décret n°2011-1230 du 3 octobre 2011.

Un notaire peut créer un ou plusieurs bureaux annexes soit à l'intérieur du département dans lequel est établi leur office, soit dans l'environnement limitrophe (articles 10, 2-5 et 2-7 du décret n°71-942 du 26 novembre 1971), après autorisation du procureur général près la cour d'appel dont il dépend<sup>19</sup>.

Le règlement national des notaires contient des règles morales et professionnelles qui s'imposent à tous les notaires (article 10 du décret n°71-942 du 26 novembre 1971).

### 2.6. Éléments de comparaison internationale

En matière de transactions immobilières, seuls les systèmes anglo-saxon et scandinave sont radicalement différents du modèle notarial français.

Dans les pays de droit anglo-saxon (common law), les contrats de droit privé sont établis conjointement par des solicitors, avocats représentant chacune des parties et choisies librement par elles. Le rôle des notaires consiste à authentifier les actes. Bien que la plupart puissent également être des *solicitors*, le diplôme de notaire est sanctionné par des examens différents.

Les pays scandinaves ont recours à des agents immobiliers agréés. Le transfert de biens en Suède a lieu sous la forme d'un contrat relativement libre, établi par les parties ou par des experts selon la volonté des contractants. La majorité des vendeurs recourent, pour l'aspect juridique de la vente, à un agent immobilier qui a suivi une formation spécialisée dans ce domaine. L'agent se charge de la commercialisation ainsi que des recherches juridiques et l'élaboration des contrats (le "guichet unique"). La qualité des prestations repose sur le contrôle d'une association des agents immobiliers, qui accorde les agréments, émet des recommandations, traite les plaintes et exerce le pouvoir de sanction (retrait d'agrément).

Vingt pays européens possèdent un système proche du système notarial français : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. C'est également le cas de la Suisse et du Liechtenstein.

Les différences sont néanmoins nombreuses :

- ◆ sélection : au Portugal, l'accès à la profession de notaire passe par un concours consistant en une épreuve écrite et une épreuve orale. Le concours est ouvert aux titulaires d'un diplôme de droit reconnu en droit portugais, qui a accompli un stage d'un an et demi dans une étude. En Grèce, les candidats au notariat doivent avoir exercé pendant deux ans les fonctions d'avocat ou de juge. En Italie, les candidats aux concours doivent avoir entre 21 et 45 ans. Aux Pays-Bas, depuis une réforme intervenue en 1999, l'accès à la profession a été ouvert ;
- ◆ portée de l'acte notarié : en Allemagne, seule l'inscription faite par un juge sur le « livre foncier » opère transfert ou constitution du droit de propriété (en France, la volonté des parties manifestée dans l'acte notarié publié suffit) ;

---

<sup>19</sup> Des contraintes supplémentaires s'appliquent aux notaires établis dans les ressorts des cours d'appel de Besançon, Nancy et Colmar.

## Annexe 1

- ◆ liens avec les autres professions réglementées : dans la plupart des *Länder* allemands, le notaire exerce sa charge à titre exclusif (office notarial indépendant). Dans d'autres *Länder*, le notaire exerce son activité parallèlement à la profession d'avocat (cabinet d'avocat-notaire). Dans les deux cas, la nomination et la supervision des notaires relèvent des *Länder* ;
- ◆ statut : les notaires sont des fonctionnaires en Grèce et dans le Bade-Wurtemberg ;
- ◆ conditions de rémunération : au Royaume-Uni, aux Pays-Bas (depuis une réforme de 1999), en Grèce (depuis 2011) et en Italie (depuis 2012), les honoraires sont déterminés librement avec le client.

La Commission européenne s'est interrogée sur la pertinence des règles applicables au marché du transfert des biens immobiliers. Elle a confié une étude en ce sens à un institut indépendant (Centre de Politique Juridique Européenne ou ZERP, situé à Brême).

Le rapport « *conveyancing services market* » ou « *Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE* » contient une analyse juridique et économique qui s'appuie sur la comparaison entre les différents pays.

La méthode et les résultats de ce rapport ont été contestés par le conseil supérieur des notaires de l'Union européenne lors de sa parution à la fin de l'année 2007. Pour le CNUE, « le rapport ZERP ne peut servir de base à des discussions politiques ».

La mission croit toutefois utile de rappeler les principales conclusions de ce rapport.

Le chiffre d'affaires des transactions immobilières UE27 pour 2005 a été estimé à près de 1 800 milliards d'euros (environ 16 % du PIB UE27), le chiffre d'affaires correspondant des services juridiques relatifs aux biens étant d'environ 16,7 milliards d'euros.

Quatre modèles de réglementation ont été identifiés : système notarial latin fortement réglementé, système notarial néerlandais déréglementé, système anglo-saxon d'avocats et système scandinave d'agents immobiliers agréés.

Le rapport étudie les émoluments des professionnels liés à différents montants de transaction (100 000 €, 250 000 €, montant moyen du logement dans le pays étudié). Les systèmes de droit latin sont associés aux frais les plus élevés.

Au regard de la fiabilité générale du système de transactions immobilières en France, la mission n'est pas en mesure de confirmer ou d'infirmier les conclusions du rapport portant sur la qualité du service rendu par les professionnels, qui résultent d'une enquête déclarative : « *l'évaluation empirique du service dans les pays de l'UE par des professionnels, associations et consommateurs n'étaye non seulement pas la théorie d'un "meilleur service" dans les systèmes plus réglementés, mais révèle que le contraire semble se produire – à savoir, qu'un meilleur service dans les pays moins réglementés représente la norme* ».

En revanche, la comparaison des coûts des services de transaction peut être présentée, ainsi que la corrélation nette établie par ZERP entre le niveau de réglementation et le coût des transactions immobilières. Le prélèvement opéré sur les acheteurs de biens immobiliers est directement lié aux choix politiques d'organisation du système de transactions, dont le niveau de sécurisation doit faire l'objet d'une analyse approfondie qui n'entre pas dans le cadre de la présente mission.

## Annexe 1

**Tableau 16 : Comparaison européennes des honoraires juridiques liés à une transaction immobilière**

Pays	Système de réglementation	Frais pour une transaction de 100 000 €	Frais pour une transaction de 250 000 €	Prix moyen d'un logement	Frais pour la transaction d'un logement moyen	Frais en pourcentage du prix du logement moyen
Suède	scandinave	500	500	147500	500	0,34 %
Slovaquie	avocat	420	420	100000	420	0,42 %
Angleterre	avocat	1060	1345	297750	1413	0,47 %
Portugal	notaire	510	616	100000	510	0,51 %
Pays-Bas	notaire déréglementé	1056	1153	202000	1122	0,56 %
Espagne	notaire	891	1194	172630	1038	0,60 %
Pologne	notaire	677	1430	100000	677	0,68 %
Allemagne	notaire	738	1459	130863	886	0,68 %
Danemark	scandinave	1513	1513	221743	1513	0,68 %
Finlande	scandinave	930	930	123756	930	0,75 %
Irlande	avocat	1000	2000	303310	2426	0,80 %
Slovénie	notaire	810	1204	100000	810	0,81 %
Écosse	avocat	1438	1735	193860	1624	0,84 %
République Tchèque	avocat	850	850	100000	850	0,85 %
Autriche	notaire	1400	1900	150000	1567	1,04 %
France	notaire	1423	2949	226630	2711	1,20 %
Belgique	notaire	1987	3081	167000	2475	1,48 %
Hongrie	hybride	2280	2380	100000	1728	1,73 %
Italie	notaire	2319	3245	129532	2501	1,93 %
Grèce	hybride	3190	6490	130000	3850	2,96 %
Suède	scandinave	500	500	147500	500	0,34 %

*Source : « Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE », centre de politique juridique européenne de l'université de Brême, 2007.*

### 3. Questions soulevées

#### 3.1. Le monopole des notaires, dont la pertinence a été souvent interrogée, n'a fait l'objet d'aucune évolution significative

La commission Darrois<sup>20</sup> a souligné que :

*« Après un examen très attentif de l'ensemble des actes notariés à partir d'une typologie distinguant les actes pour lesquels la loi exige le caractère authentique, c'est-à-dire les actes solennels, de ceux pour lesquels la forme authentique n'est que facultative, la commission a estimé que l'intérêt du justiciable, seul déterminant, justifie le maintien de cette faculté de recourir à l'acte authentique. »*

<sup>20</sup> Source : *Rapport sur les professions du droit*, Commission Darrois, mars 2009.



## Annexe 1

*Toutefois, force est de constater que cette possibilité présente, au regard des règles admises de libre concurrence, un atout essentiel pour le notariat par rapport à d'autres professions libérales, et plus particulièrement des avocats. **L'évolution générale de nos sociétés mériterait que soit engagée une réflexion approfondie sur le recours obligatoire à l'acte authentique qui doit être strictement justifié par la gravité des effets de l'acte et la nécessité d'en confier l'élaboration pour des motifs d'intérêt général à un délégataire d'une parcelle d'autorité publique** ».*

Les notaires, officiers ministériels, disposent en comparaison des autres professions juridiques réglementées de deux avantages conséquents : le monopole de l'acte authentique (avec les juges et les officiers d'état civil) et l'accès au fichier des hypothèques, qui confèrent aux notaires le monopole des transactions immobilières.

Si l'intérêt du justiciable constitue le seul déterminant de réflexion des politiques publiques, deux voies doivent pouvoir être envisagées acte par acte, en fonction des besoins juridiques avérés des consommateurs :

- ◆ l'extension de l'acte authentique à d'autres professionnels du droit compétents, par exemple s'il est établi que des synergies existent avec d'autres activités desdits professionnels (assurant une continuité dans le service rendu) ;
- ◆ le retrait de certains actes de la liste de ceux requérant un caractère authentique, et qui pourraient être pris en charge par un acte sous seing privé dont le coût et la procédure sont plus légers.

La mission a relevé l'existence d'un acte retiré du périmètre des activités réservées des notaires depuis 1983<sup>21</sup> : la mainlevée d'inscription de privilège sur un fonds de commerce, de l'outillage ou du matériel d'équipement. La loi n°2003-721 du 1er août 2003 a assoupli la procédure de radiation de l'inscription du nantissement de fonds de commerce en autorisant la mainlevée par acte sous seing privé, alors qu'auparavant un acte authentique était requis. En dehors de cette exception, la mission n'a pas identifié de réflexion ou de concrétisation d'évolution des actes réservés aux notaires.

### **3.2. L'augmentation des prix des sous-jacents s'est traduite depuis les années 1980 par une forte hausse de la rémunération des notaires, sans lien avec le coût du service rendu**

#### **3.2.1. La profession bénéficie d'une rentabilité et de revenus importants, dont la croissance depuis 1981 est fortement liée aux transactions immobilières**

Les données fiscales sur l'année 2010 révèlent un chiffre d'affaires moyen par structure (ou unité légale) de 1,34 M€ associé à une profitabilité moyenne de la profession de 37 %, une valeur cinq fois supérieure à la moyenne française tous secteurs confondus.

En restreignant l'échantillon aux 1 615 unités légales unipersonnelles, la mission relève un revenu annuel moyen de 191 k€ par notaire (soit 15 900 € nets par mois), et une dispersion forte. Ainsi que présenté en partie 1.4 de la présente annexe, les revenus d'un associé de société sont en moyenne plus élevés (256 k€ en moyenne pour les sociétés imposées à l'impôt sur le revenu), en lien notamment avec le chiffre d'affaires supérieur réalisé par les structures à plusieurs associés.

---

<sup>21</sup> Par comparaison avec le rapport de l'inspection des finances conduit par M. Augier cette année là.

## Annexe 1

L'absence de risque professionnel avéré (captivité de la clientèle assurée par le monopole immobilier et stabilité résultant des actes récurrents : mariage, donations, successions...) ne permet pas de justifier un tel niveau de bénéfices, quand bien même le niveau de formation des notaires est élevé (BAC+7) et leur compétence reconnue.

En particulier, le revenu moyen des notaires exerçant sous forme unipersonnelle est 1,7 fois (et celui des notaires associés 2,3) plus élevé que celui de médecins spécialistes (110 k€ par an), dont la formation dure environ douze ans et dont les responsabilités apparaissent supérieures.

La rémunération par notaire liée aux transactions immobilières a crû entre 1981 et 2011 sous l'effet combiné de trois facteurs :

- ◆ l'augmentation du montant des transactions et transferts immobiliers (**effet-prix**) : neutre jusqu'en 1997, il a bénéficié de la forte hausse des prix de l'immobilier depuis 1998, et entraîne pour le même service la facturation d'émoluments proportionnels supérieurs de 84 % en 2011 à ceux de 1981 ;
- ◆ l'augmentation du nombre de transactions et transferts immobiliers (**effet-volume**) : après une baisse initiale jusqu'en 1985, le rapport entre le nombre de transactions immobilières et celui du nombre de notaires s'est avéré systématiquement supérieur à la situation de 1980, atteignant 46 % en 2002 avant de revenir à 24 % en 2011 ;
- ◆ un **effet productivité** : la révision des barèmes des tarifs réglementés, qui a suivi l'inflation générale des prix, n'a pas pris en compte d'amélioration de la productivité de la profession (ni d'évolution de la valeur de l'assiette pour les émoluments proportionnels). Le *statu quo* des modalités de calcul observé sur les trente dernières années (en euros constants) indique que tout gain de productivité (et toute hausse de la valeur des sous-jacents) s'est traduit par une augmentation mécanique de la marge des études de notaire.

En écartant l'effet productivité (intégré en partie dans la hausse des volumes traités par notaire), l'augmentation en euros constants de la rémunération liée à l'immobilier s'élève ainsi à environ 108 % par notaire entre 1981 et 2011.

### 3.2.2. L'évolution des émoluments fixes a globalement suivi l'inflation durant la période 1981-2011, période qui a coïncidé avec l'informatisation des études notariées

Le décret du 8 mars 1978, a été modifié régulièrement pour mettre à jour les modalités de calcul de la rémunération (réévaluation des seuils et taux des émoluments proportionnels, ainsi que du montant courant de l'unité de valeur des émoluments fixes), ou pour faire évoluer le tableau 1 recensant les actes soumis à tarif réglementé.

**Le nombre de types d'actes au tarif fixe réglementé mentionnés dans le tableau 1 du décret est passé de 12 en 1978 à 96 en 2011** (soit une multiplication par huit). Cette évolution traduit une volonté d'approcher plus finement la structure de coûts des actes. Le tarif, transparent et ramifié, en devient toutefois plus complexe à appréhender pour le consommateur.

Les émoluments fixes sont établis sur la base d'unités de valeur, fixées par décret. Modifiée par cinq décrets depuis 1978 (en dates du 15 avril 1981, 25 juillet 1985, 25 février 1994, 16 mai 2006 et 17 février 2011), la rémunération d'une unité de **valeur a connu une faible érosion en euros constants depuis le début des années 80** (-13 % entre 1981 et 2011), à mettre en relation avec les gains **de productivité permis sur la même période** grâce aux investissements consentis pour informatiser les études (rédaction et reproduction des actes, échanges dématérialisés).

## Annexe 1

**Tableau 17 : Évolution du montant de l'unité de valeur, base des émoluments fixes**

Date du décret	Montant de l'UV (francs courants)	Montant de l'UV (€ courants)	Montant de l'UV (€ constants 2011)
01/01/1978	10,50	1,60	5,31
15/04/1981	12,70	1,94	4,51
25/07/1985	17,50	2,67	4,46
25/02/1994	21,50	3,28	4,29
16/05/2006	-	3,65	3,95
17/02/2011	-	3,90	3,90

*Source : Mission IGF.*

### **3.2.3. Les émoluments variables des notaires n'ont pas connu de réévaluation en fonction de l'évolution des prix qui en constituent l'assiette**

#### **3.2.3.1. L'évolution des barèmes variables a suivi l'inflation**

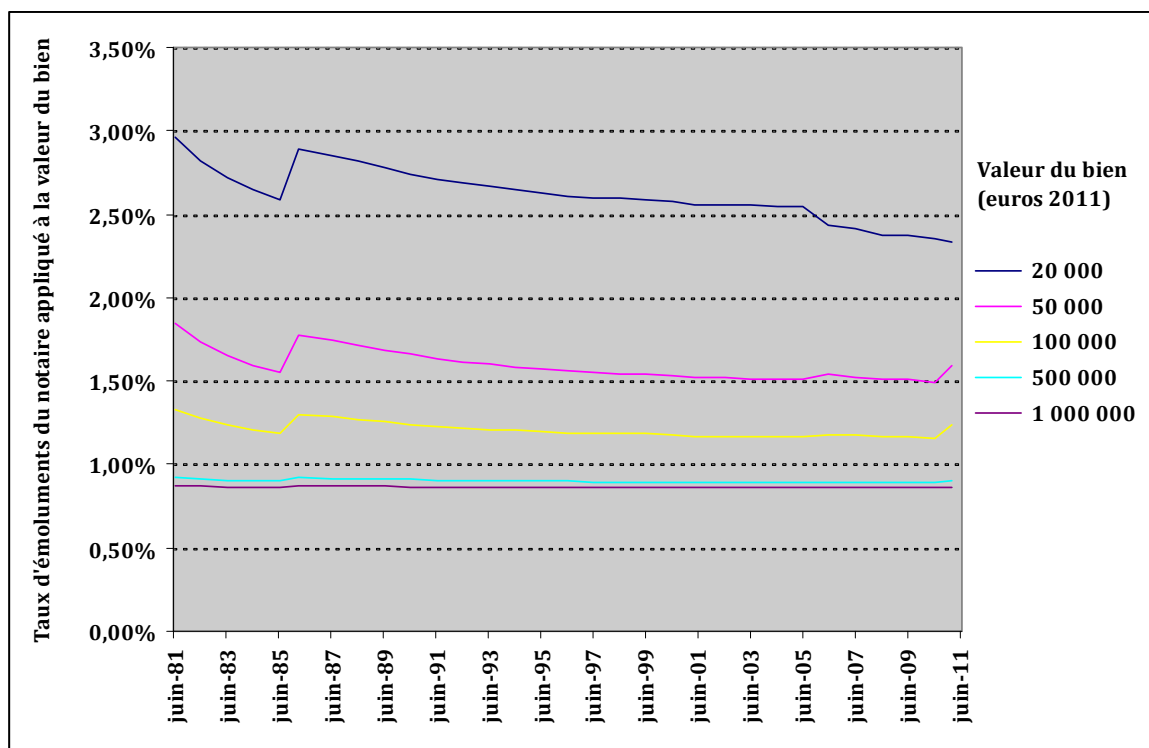
Les taux et plafonds des différentes tranches des émoluments variables ont évolué par le biais de quatre décrets (15 mars 1986, 27 avril 2001, 16 avril 2006, 17 février 2011). Les modifications se sont traduites par la préservation du barème en euros constants (à l'exception des actes de faible montant).

Afin d'illustrer cette tendance, la mission a établi le montant réel des émoluments variables perçus par un notaire à l'occasion de la mutation d'une propriété immobilière, pour cinq montants différents de transaction s'échelonnant de 20 000 € à 1 000 000 € (en euros constants de 2011). Ces émoluments ont été transcrits en pourcentage du montant de la transaction.

Depuis 1980, l'évolution du barème des évolutions variables a suivi, en euros constants, l'évolution de l'inflation. Chaque réévaluation a compensé l'érosion due à l'inflation et au maintien des seuils des barèmes entre deux décrets modificatifs. L'exemple récent de réévaluation par décret du 17 février 2011 du plafond de la deuxième tranche (de 30 000 € à 60 000 €) a entraîné le retour de la rémunération associée à une transaction de 50 000 € à son niveau du début des années 1980.

De fait, seuls les actes d'un faible montant (20 000 € ou moins) ont vu le taux réel d'émoluments baisser depuis 1980. A supposer que les prix moyens des transactions immobilières aient été constants depuis cette date, la rémunération des notaires n'aurait aucunement subi l'effet de l'inflation.

**Graphique 7 : Évolution du taux d'émoluments proportionnels pratiqué pour cinq montants de transaction figés en euros constants\***



Source : Mission IGF.

*Méthode de lecture :* pour l'achat du même bien immobilier dont le montant en euros constants serait resté inchangé au niveau de 50 000 € (valeur 2011) entre 1981 et 2011, le taux d'émoluments proportionnels dû au notaire était de 1,55 % en 1985. Il est de 1,59 % en 2011. Entre ces deux années, le taux applicable à un bien de 20 000 € est passé de 2,59 % à 2,33 %. Les taux applicables aux biens supérieurs à 100 000 € sont globalement inchangés.

\* Aux émoluments proportionnels s'ajoutent des frais forfaitaires, des débours et des taxes (cf. paragraphe 3.2.4 de l'annexe). Le taux de 1,20 % mentionné au tableau 17 intègre, en sus des émoluments proportionnels, les frais forfaitaires du notaire, qui ont été évalués à environ 351 € HT par le conseil supérieur du notariat.

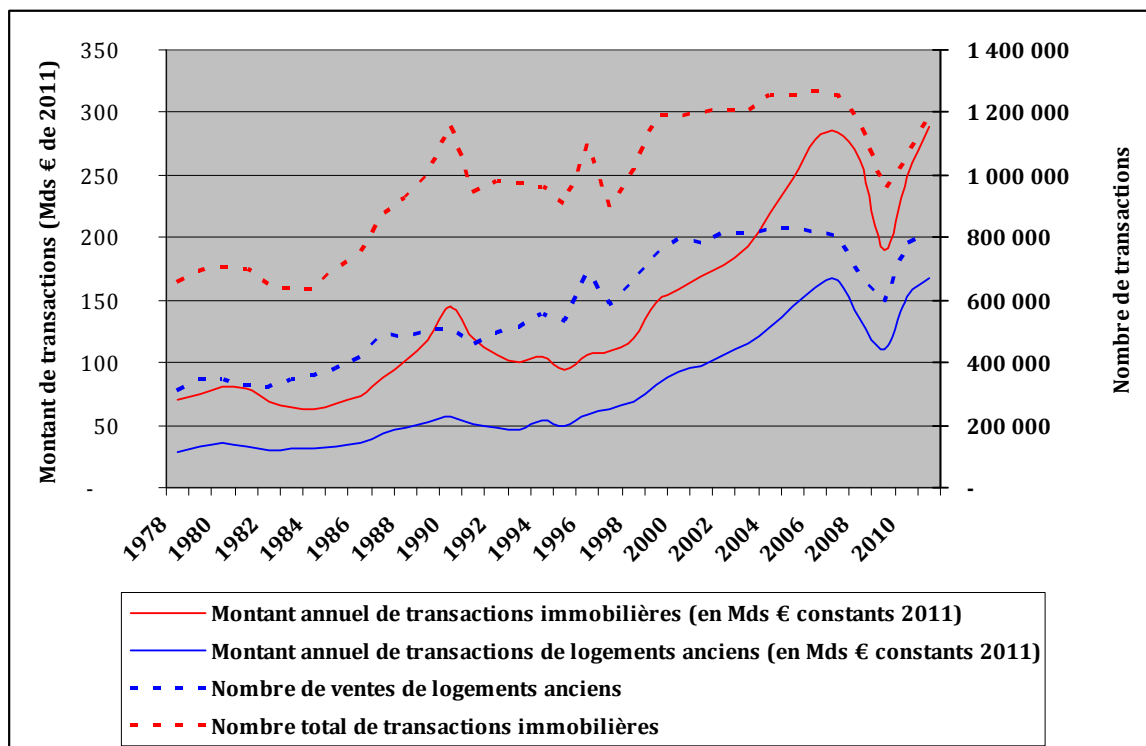
### **3.2.3.2. Entre 1981 et 2011, le montant moyen et le nombre de transactions immobilières ont crû de respectivement 116 % et 69 %**

Sur la période 1981-2011, le montant des mutations immobilières opérées a été multiplié par 3,65 en euros constants (et par 8,52 en euros courants), pour atteindre en 2011 le niveau record de 288 milliards d'euros (dont 167 milliards pour les ventes de logements anciens)<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Source : Friggit, conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

## Annexe 1

Graphique 8 : Volume et montant (en euros constants) des transactions immobilières entre 1978 et 2011



Source : Friggit (CGEDD), données INSEE-Notaires et mission IGF.

Méthode de lecture : le montant des transactions immobilières est passé de 79 Mds€ en 1981 à 288 Mds€ en 2011 en monnaie constante (euros de 2011), bénéficiant notamment d'un volume de ventes en hausse de 700 000 à 1 200 000 sur la même période.

En tenant compte de l'augmentation des prix en euros constants entre 1981 et 2011 (+108 % pour un logement ancien, environ +116 % pour une transaction immobilière moyenne) et de l'évolution du barème dégressif entre ces deux dates, on peut établir **que pour le même service rendu (rédaction et publication de l'acte d'acquisition du même bien), la rémunération d'un notaire a augmenté de 68 % entre 1981 et 2011 en euros constants** pour une transaction moyenne (« effet prix » positif de 68 % sur la rémunération du notariat).

Le même exercice peut être effectué, à titre d'éclairage, sur les émoluments proportionnels facturés par un notaire en 2000 et 2012 pour l'acquisition du même bien (appartement de 60m<sup>2</sup> ou maison de 100m<sup>2</sup>) dans différentes villes de France : Rennes, Lille, Bourges, Clermont-Ferrand et Paris. Les augmentations des émoluments proportionnels sont comprises entre 54 % et 159 % en fonction de l'évolution des prix immobiliers pour chaque ville.

**Ces évolutions (+54 % à +159 %) peuvent être mises en relation avec celle de l'inflation (+22 %) et celle des salaires (+40 % pour le SMIC) sur la même période 2000-2012.**

## Annexe 1

**Tableau 18 : Évolution entre 2000 et 2012 du prix de l'immobilier et des émoluments proportionnels dus au notaire pour l'acte de vente, dans différentes villes de France**

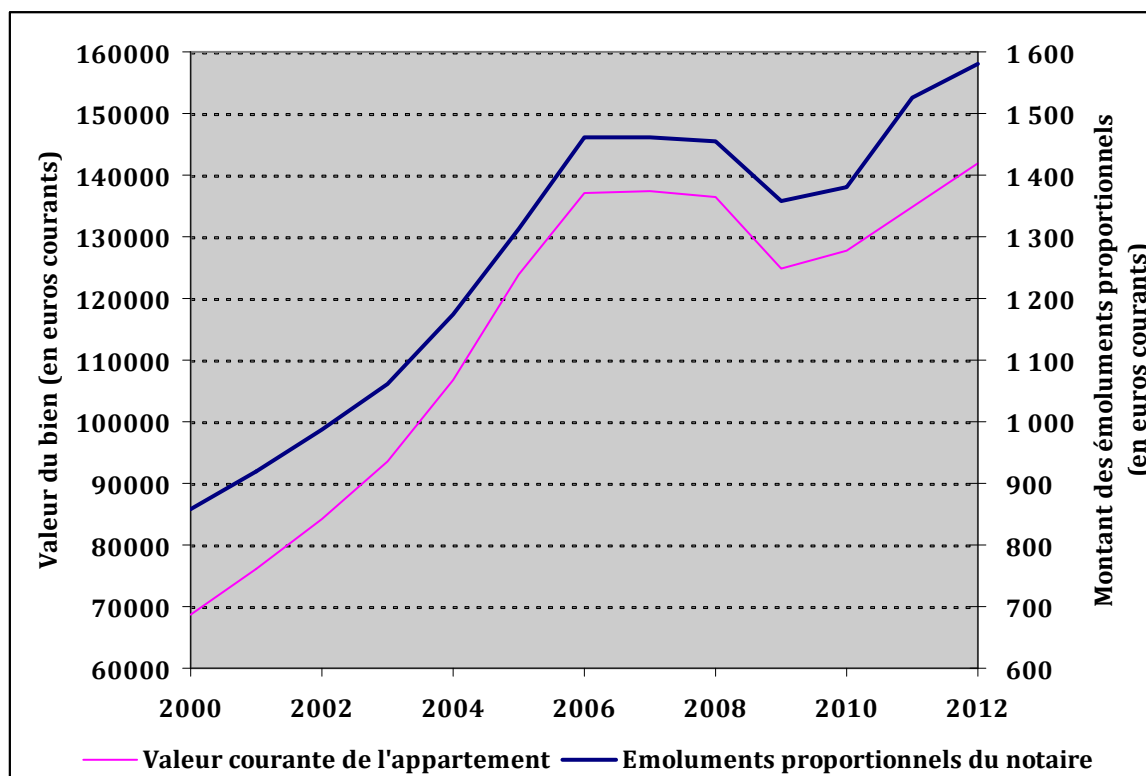
Ville	Type de bien	Prix du bien (en euros courants)			Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		
		2000	2012	Évolution 2000-2012	2000	2012	Évolution 2000-2012
-	-						
Rennes	Appartement	68 836	141 855	106 %	859	1 582	73 %
	Maison	133 333	260 000	95 %	1 391	2 556	77 %
Lille	Appartement	65 671	182 942	179 %	833	1 921	116 %
	Maison	97 674	210 000	115 %	1 097	2 144	87 %
Bourges	Appartement	46 975	85 545	82 %	678	1 117	54 %
	Maison	87 209	150 000	72 %	1 010	1 649	55 %
Clermont-Ferrand	Appartement	52 207	98 128	88 %	722	1 221	59 %
	Maison	90 686	185 000	104 %	1 039	1 938	77 %
Paris	Appartement	172 603	504 000	192 %	1 715	4 569	159 %

*Source : conseil supérieur du notariat pour l'évolution du prix des biens (à partir des prix au m<sup>2</sup> médians constatés dans les actes de vente), calculs de la mission pour les émoluments proportionnels. Les exemples ont été conçus en retenant une taille de 60m<sup>2</sup> pour un appartement et de 100m<sup>2</sup> pour une maison.*

*Note de lecture : En 2000, un appartement de 60m<sup>2</sup> à Rennes était vendu à 68 836 €. L'acte de vente réalisé par le notaire était associé à des émoluments proportionnels de 859 €. En 2012, le même appartement est vendu à 141 855 € et donne lieu pour l'acte de vente à 1 582 € de rémunération du notaire.*

*Aux émoluments proportionnels s'ajoutent dans les deux cas des frais forfaitaires, des débours et des taxes (cf. paragraphe 3.2.4 de la présente annexe).*

**Graphique 9 : Évolution depuis 2000 du prix d'un appartement de 60 m<sup>2</sup> à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)**



*Source : INSEE-Notaires, mission IGF.*

## Annexe 1

La profession a également enregistré une augmentation du nombre d'actes d'acquisition immobilière effectués par notaire. La mission a calculé sur la même période 1981-2011 un « effet volume », qui repose sur **la comparaison de l'évolution du nombre de transactions immobilières sur la période 1980-2011 (+69 %)**, avec l'évolution du nombre de notaires sur la même période (+37 %, pour passer de 6686 en 1980 à 9132 en 2011). Le nombre de notaires a crû environ deux fois plus vite que la population française durant les trente dernières années. L'effet volume reste positif : le nombre d'actes par notaire a crû de 24 % entre 1980 et 2011. Cette croissance s'élève à 35 % (au lieu de 24 %) si l'on tient compte des seuls notaires titulaires et associés, et pas des notaires salariés.

### 3.2.4. Les données du conseil supérieur du notariat portant sur les coûts et les émoluments associés à l'acte de vente d'un bien immobilier de 200 000 € révèlent l'écart entre les coûts engagés par les études et les prix facturés

Le conseil supérieur du notariat (CSN) a remis à la mission les éléments suivants, qui résultent d'une enquête auprès des offices des membres de la commission économique du CSN.

Les émoluments du notaire s'élèvent pour la vente d'un appartement ancien de 200 000 € à 2 484 € hors taxes (soit 1,24 % du prix de vente), répartis en :

- ◆ émoluments proportionnels : 2133 € HT ;
- ◆ émolument fixe (forfait de formalités, 90 unités de valeur) : 351 € HT.

Les droits dus au Trésor Public s'élèvent à 10180 €, les débours à 528 € HT (intervenants extérieurs et pièces administratives), la contribution de sécurité immobilière à 200 € et la TVA à 590 €, soit au total 13 982 € de frais de transaction (6,99 % du prix de vente), dont la part revenant au notaire ne représente qu'une fraction (18 %)

Le **coût de revient du même acte s'élève à 1 545 €** pour un peu moins de 15 heures de travail. Le coût horaire estimé pour chaque intervenant intègre les frais de structure. Il résulte d'une estimation établie par le CSN pour un office de taille moyenne comptant deux associés et 11 salariés.

La moitié du prix de revient (750 €) est imputable d'après les données du CSN à la rémunération du notaire au prorata du temps consacré à l'acte.

Le bénéfice réalisé par l'office sur l'acte est de 939 € (2 484 € - 1 545 €), soit une marge pour l'étude de 38 %, indépendamment du montant qui revient in fine au notaire sur les 750 € de coûts qui lui sont affectés d'après les chiffres du CSN. L'ajout des 750 € à la rémunération d'un notaire qui serait également rédacteur de l'acte conduirait à une rémunération totale de 1 689 €.

**Tableau 19 : Répartition des coûts d'une étude de notaire associés à un acte de vente d'un bien immobilier de 200 000 €, d'après le conseil supérieur du notariat**

Intervenants	Durée	Coût horaire	Charges
Comptable	1,08	62	67
Notaire assistant	3,58	83	297
Clerc	6,17	62	383
Formaliste	0,83	58	48
Notaire	3,00	250	750
Total des charges	14,66	515	1545

Source : conseil supérieur du notariat.

## Annexe 1

En retenant les coûts imputables uniquement aux salariés du notaire (795 €), et en conservant les durées de travail communiquées par la profession pour la vente du bien de 200 000 €, la mission a calculé que **l'équilibre financier est établi pour un acte de transaction immobilière d'une valeur d'environ 50 000 €, alors que le montant moyen d'une transaction immobilière est de 235 500 € en 2011.**

### **3.3. La dégressivité du barème est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981, et le barème notarié s'apparente à un taux uniforme dans les zones de prix élevés**

La mission ne s'est pas assignée l'objectif de reconstituer l'évolution de la distribution des prix immobiliers en France sur la période d'analyse et n'a eu connaissance d'aucune étude portant sur la distribution des émoluments par acte.

Une étude menée par l'université Paris-Dauphine<sup>23</sup> sur la base des données notariales montre que la hausse des prix de l'immobilier a été encore plus forte pour les segments les moins chers du parc immobilier des douze principales agglomérations françaises, en ville comme en milieu périurbain.

La distribution des biens s'est *a priori* stabilisée, voire resserrée autour d'une moyenne en hausse. Dès lors, l'augmentation des prix constants de l'immobilier et la stabilité du barème réglementaire sur les trente dernières années (en euros constants) conduisent à une diminution de la proportion d'actes de faible valeur.

L'augmentation en euros constants de la valeur des sous-jacents (biens immobiliers en particulier), sans redéfinition du barème des taux des émoluments proportionnels (en valeurs constantes), signifie également **que la dégressivité autour du prix moyen d'une transaction a été significativement réduite.**

Ainsi, en 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € (en équivalent 2011), et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments **réduit de 6 %** (respectivement augmenté de 9 % pour une transaction inférieure de 20 % à la moyenne).

En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1,00 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux **réduit de 3 %** (respectivement augmenté de 4 % pour un montant inférieur de 20 % à la moyenne).

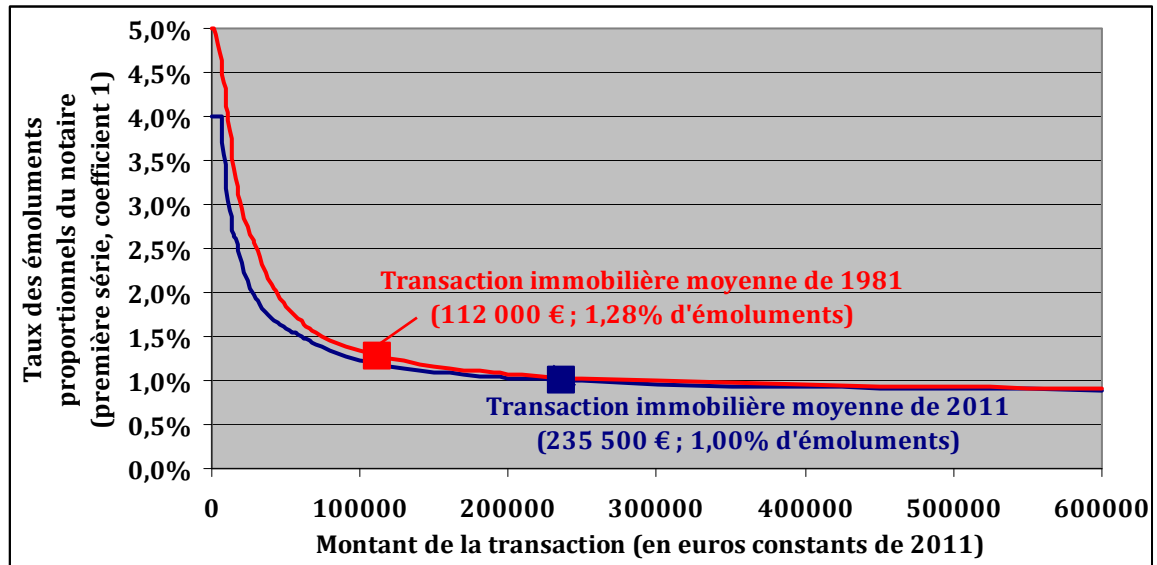
Autour de la valeur moyenne de transaction, la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981. Le barème proportionnel réglementaire, censé refléter le coût du service effectué par les notaires, s'apparente en période de prix élevés à un taux uniforme sur les transactions au taux d'environ 1 %. C'est en particulier le cas à Paris et en région Île-de-France, où la hausse des prix a été la plus forte.

---

<sup>23</sup> Les marchés immobiliers des métropoles françaises, François Cusin et Claire Juillard, éditions du Notariat.



**Graphique 10 : La dégressivité du barème des émoluments proportionnels a été divisée par deux entre 1981 et 2011 autour d'une transaction moyenne**



Source : Mission IGF.

### 3.4. En l'absence de liberté d'installation, le prix des études de notaire croît et contribue à l'augmentation des tarifs

Lorsque leur nombre est limité, la valeur des autorisations d'exercer (offices ou parts d'offices dans le cas des notaires) s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur. La croissance de la population française et celle, plus forte encore, des volumes de transaction, se traduisent par une telle demande croissante en services notariés.

Réciproquement, le niveau élevé du prix des études génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

La valeur d'un office de notaire est déterminée par rapport au chiffre d'affaires annuel réalisé en moyenne durant les dernières années d'exercice, affecté d'un coefficient qui dépend de la localisation et fluctue autour de 1.

Ce coût d'entrée conséquent peut néanmoins être financé par des personnes ne disposant pas d'un patrimoine personnel important, du fait des revenus importants générés par les études. En sus du réseau bancaire classique, les notaires bénéficient de prêts d'installation de la part de la Caisse des dépôts et consignations. La caution de l'association notariale de caution (constituée auprès du Conseil Supérieur du Notariat) est requise pour obtenir un tel prêt.

Le tarif réglementaire des notaires prévoit une indexation des émoluments d'une transaction immobilière sur le montant des prix. Sur la période 2001-2011, les données de cession d'offices permettent de constater que la hausse combinée des prix et des volumes de l'immobilier s'est traduite par une augmentation des revenus et du prix des études cédées. En particulier, le revenu moyen a augmenté de 60,8 % entre 2001 et 2010, après une baisse ponctuelle en 2008-2009 due au moindre volume de transactions immobilières.

## Annexe 1

Le prix d'une étude connaît des évolutions moins marquées. Cette modération est imputable aux modalités de calcul (lissage de plusieurs exercices) et aux contrôles a priori effectués par les représentants de la profession puis par la chancellerie quant au niveau adéquat des prix convenus entre les parties.

Le montant moyen des cessions d'offices, estimé d'après les cessions intervenues sur la période 2005-2008, a atteint 560 000 € pour les offices individuels et 1 700 000 € pour les offices en société<sup>24</sup>. Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient à 577 000 € et 1 770 000 € respectivement<sup>25</sup>. Ces évolutions (+3 % et +4 %) sont à interpréter avec précaution, l'échantillon ayant fait l'objet de cessions pouvant différer sensiblement entre ces deux périodes.

En moyenne, l'accès à un office **en tant qu'associé ou titulaire unique supposait un investissement moyen du nouvel entrant de 652 831 € en 2011, contre 574 806 € en 2005 (soit une croissance de 12,2 %).**

**Tableau 20 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	203 416	2321	-	-
2002	212 322	3010	-	-
2003	230 621	3482	-	-
2004	263 533	3592	-	-
2005	292 506	3714	574 806	816
2006	312 982	3404	637 694	902
2007	317 518	2767	683 052	989
2008	275 789	2041	653 742	851
2009	225 661	1289	621 620	878
2010	327 036	402	645 079	1 036
2011	-	-	652 831	875
Évolution 2005-2010	11,8 %	-	12,2 %	-
Évolution 2001-2010	60,8 %	-	-	-

*Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.*

*Le bénéfice moyen correspond à la moyenne glissante des trois années avant la cession, tandis que le prix moyen d'acquisition résulte des cessions intervenues effectivement dans l'année.*

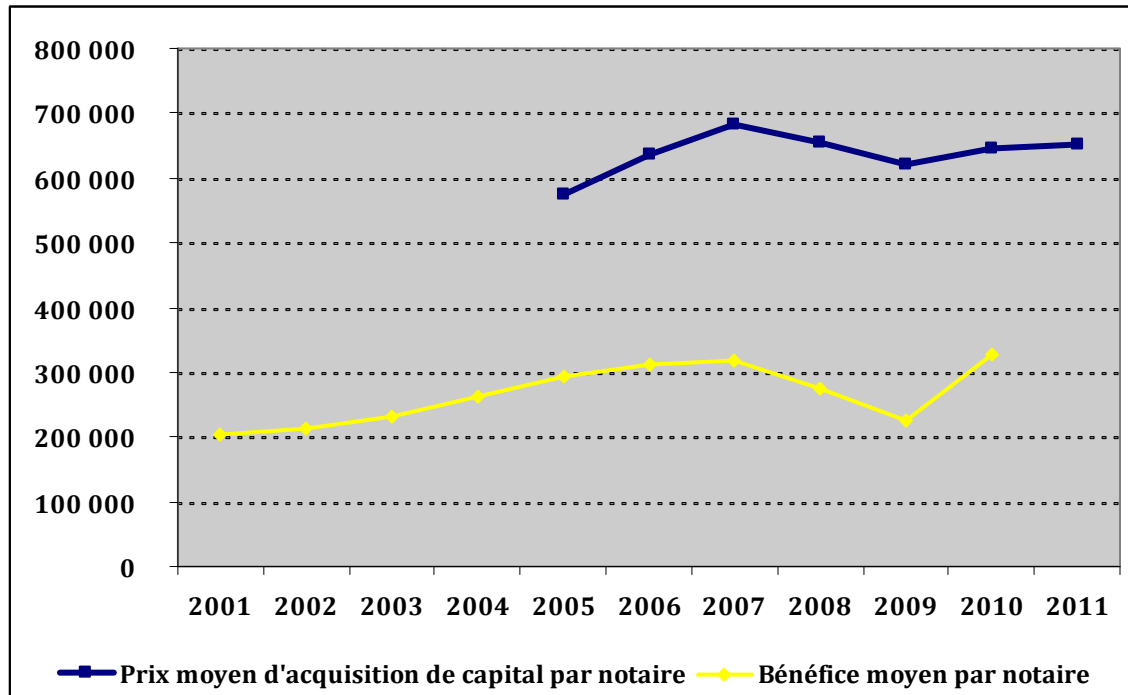
*Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.*

<sup>24</sup> Source : Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

<sup>25</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

## Annexe 1

Graphique 11 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

La patrimonialité des offices, assise sur le droit de présentation, crée trois types de difficultés :

- ◆ une difficulté de principe, portant sur sa base réglementaire (avec des incertitudes plus marquées encore sur la légitimité de prendre en compte les activités hors monopole pour valoriser l'office) ;
- ◆ l'augmentation des volumes et prix de l'immobilier se traduit, pour un nombre d'offices limité par l'administration, par celle des droits d'accès effectif à la profession ;
- ◆ les barrières croissantes à l'entrée sont associées pour les nouveaux entrants par l'espoir de revenus suffisamment élevés pour rembourser les prêts consentis. Elles génèrent un effet à la hausse sur le tarif des notaires, au motif d'assurer l'équilibre de financement du rachat de la charge des derniers entrants (sur une durée de quinze ans en moyenne).

Afin d'étayer le premier point, la mission s'appuie sur la circulaire du 26 juin 2006 relative à la constitution des dossiers de cessions des offices publics et/ou ministériels. Elle exprime clairement l'incertitude réglementaire qui entoure le versement associé au droit de présentation : « *il a toujours été admis par la doctrine et la jurisprudence — **encore que l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 [qui en constitue le fondement supposé] ne l'ait pas expressément spécifié**— que le droit de présentation comportait au profit du cédant ou de ses ayants droit une contrepartie financière, ou économique. C'est ce qu'on a coutume d'appeler la finance de l'office. Cette finance en réalité, ne représente pas la valeur du droit de présentation — qui est incessible par définition puisqu'il est un des attributs de la fonction d'officier public et/ou ministériel — mais celle de l'engagement, pris par le cédant d'user de son droit de présentation, en faveur du cessionnaire* ».

## Annexe 1

Suite à l'arrêt rendu par la première chambre civile de la Cour de cassation le 30 mars 2005 (arrêt de cassation partielle n° 623 FS-P+B), présenté au paragraphe 2.2.2 du présent rapport, la mission émet des réserves sur la possibilité de valoriser dans la « finance » de l'étude les activités exercées hors monopole. Sans données chiffrées portant sur leur part dans le chiffre d'affaires des charges vendues et sur les valorisations associées, il n'a cependant pas été possible de quantifier le poids des activités hors monopole dans la « finance ».

Les difficultés liées au troisième point illustrent une confusion entre charges et constitution d'une épargne, certes forcée, par remboursement d'un capital. Dans le système actuel, les notaires constituent durant la période de remboursement de l'emprunt une épargne conséquente correspondant au prix de l'étude en euros constants (avec d'éventuelles plus-values en fonction du cycle d'activité).

### 3.5. L'écart de rémunération entre les différents statuts de notaire diplômé n'est pas justifié par la différence de compétence ou de responsabilité

En fonction de sa volonté ou de sa capacité à accéder au capital d'une structure, un diplômé candidat à l'entrée dans le notariat connaîtra des niveaux de rémunération variables. Trois principaux statuts d'exercice coexistent :

- ♦ exercice limité de la profession en dépit des compétences acquises (diplôme et stage professionnalisant), dans l'attente d'une nomination officielle par l'administration de tutelle (cas d'un notaire assistant, souvent appelé clerc de notaire en dépit de l'obtention effective du diplôme) ;
- ♦ exercice en pleine responsabilité de la profession, en tant que salarié (par choix, ou par impossibilité d'accéder au capital d'une structure en raison de leur nombre limité) ;
- ♦ exercice en tant que titulaire de l'autorisation ou en tant que titulaire d'un office.

Les trois statuts (assistant, salarié, titulaire) sont associés à la même formation et au même diplôme.

La rémunération moyenne d'un notaire assistant est comprise entre 1 600 € et 2 200 € nets par mois (pour une formation de type bac+7), contre environ 4 000 € pour un notaire salarié (une fois nommé par le garde des sceaux) et 16 000 € environ par mois pour le titulaire d'un office unipersonnel (21 000 € nets par mois pour un associé de société).

A diplôme égal et responsabilités égales à celles du titulaire, la rémunération d'un notaire salarié est quatre fois inférieure à celle d'un titulaire.

La prise de risque associée à l'exercice libéral justifie une différence de rémunération par rapport au salariat. Le remboursement du prix d'acquisition d'une étude ou d'une licence ne devrait pas en revanche rentrer en considération, à partir du moment où le reste à vivre est suffisant et où ce prix constitue une épargne personnelle forcée et non une dépense.

**Tableau 21 : Moyenne des rémunérations nettes mensuelles en fonction du statut**

Profession	Notaire assistant (diplômé mais non nommé par l'administration)	Notaire salarié	Notaire titulaire ou associé d'une structure
Notaire	2 000 €	4 000 €	16 000 €

*Source : Mission IGF, d'après les rencontres avec les représentants des professionnels, l'analyse des conventions collectives et les données fiscales de la DGFIP au titre de l'exercice 2010.*

## Annexe 1

Enfin, la mission relève que les notaires assistants, qui ne portent pas le titre de notaire, ne peuvent pas bénéficier de la passerelle qui leur permettrait de devenir avocat avec la dispense du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. Ce point avait été soulevé par la commission Darrois dans son rapport : « il est également anormal que des professionnels diplômés, qui ne peuvent néanmoins être nommés dans des offices ministériels pour des raisons n'étant pas liées à leur aptitude professionnelle, se voient refuser le bénéfice de ces passerelles ».

### 3.6. La croissance de la demande et du chiffre d'affaires du secteur n'est pas associée à une augmentation du nombre d'études et se traduit par des inégalités entre notaires établis et candidats à l'installation

La mission relève que l'accroissement de l'activité des notaires sur la période 2002-2011 (+75 % de chiffre d'affaires, +97 % de capitaux traités) est assuré à nombre d'études constant (4 550 en 2011 contre 4 540 en 2002), à nombre de salariés et de notaires titulaires ou associés en faible croissance (+6 % et +9 % respectivement), tandis que le nombre de notaires salariés a été multiplié par quatre sur la même période.

Tableau 22 : Évolution de l'activité, du nombre d'études et des effectifs du notariat entre 2002 et 2011

Variable examinée	2002	2011	Évolution 2002-2011
Capitaux traités ( Md€)	305	600	97 %
Chiffre d'affaires de la profession ( Md€)	4	7	75 %
Nombre de salariés	44 247	47 000	6 %
Nombre d'études	4 540	4 550	0 %
Nombre de notaires associés	7 684	8 392	9 %
Nombre de notaires salariés	188	755	302 %

Source : CSN, rapport d'information 345 (2001-2002) de la commission des lois du Sénat.

Les engagements successifs pris en 2000 puis en 2008 par les représentants de la profession en matière d'augmentation de l'offre n'ont pas été suivis des effets escomptés. Suite à la publication du rapport Attali en 2008, les notaires s'étaient engagés à une croissance de 20 % du nombre de professionnels à l'horizon 2012 (soit 10 500 notaires), en vue d'atteindre 12 000 notaires à l'horizon 2015. Entre 2008 et 2012, et malgré le diplôme accordé chaque année à 1 000 nouveaux étudiants, le nombre de notaires est passé de 8 741 à 9 231 (+5,6 %), en partie grâce au développement du notariat salarié. La baisse de l'activité immobilière en 2009 a été suivie par deux exercices pleins en 2010 et 2011 et par une hausse globale du montant des transactions qui ne permettent pas de justifier l'écart entre les engagements de la profession et ces constats.

La chancellerie et le CSN semblent s'inscrire conjointement dans l'esprit de poursuivre le développement du notariat salarié, plutôt que d'autoriser l'ouverture de nouvelles études dans les secteurs à forte activité. Ainsi la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice envisage-t-elle la révision du règle du « 1 pour 1 » dans une note transmise à la mission :

« Il est désormais souhaitable de substituer la règle du « 1 pour 2 » à celle du « 1 pour 1 ». Le salariat a en effet connu un plein succès dans le notariat. Il ne s'est pas accompagné d'une dévalorisation de la fonction. Généralement perçu comme un mode d'exercice temporaire avant l'accession à l'association, il est désormais bien connu et maîtrisé par la profession. Étendu dans sa portée, il permettra à la profession de se développer et aux études de pouvoir mieux s'organiser. Par ailleurs, un plus grand nombre de diplômés notaires pourront ainsi exercer pleinement la profession, sans les risques inhérents à l'association ».

## Annexe 1

La chancellerie justifie le faible nombre de créations d'offices de notaire par la nécessité de maintenir un équilibre entre maillage territorial dense, qualité des prestations et le souci d'assurer un revenu minimal aux nouveaux arrivants, ainsi que le précise la note envoyée à la mission :

*« Les créations d'offices répondent à un besoin du public défini en fonctions de données économiques et démographiques. Elles visent à assurer l'accomplissement par les notaires d'une mission de service public. Les nominations au sein d'offices déjà créés obéissent davantage à un projet à l'initiative duquel se trouve le candidat. Les procédures de création d'offices et de nomination à un office sont ainsi complémentaires [...].*

*A l'exception des très grandes villes qui offrent une large zone d'installation et des perspectives de produits élevés, lorsqu'un office de notaire est créé, il convient d'attendre quelques années avant de procéder à une nouvelle création dans la même ville ou dans une ville voisine. En effet, il faut laisser le temps à l'office de dégager un niveau de produits lui permettant d'assurer sa pérennité en dépit d'une nouvelle création à proximité.*

*Cet aspect a d'ailleurs été mis en évidence à propos de créations proches de l'agglomération rouennaise (4 offices de notaire en difficulté signalés par le procureur général en mai 2012). Ces situations de fragilité sont regardées avec inquiétude par la profession car elles peuvent conduire à effectuer des opérations dont la légalité pourrait être sujette à caution afin d'assurer la survie des offices.*

*En conclusion, la politique d'accroissement du nombre de notaires exige de maintenir un équilibre entre le nombre total de professionnels, la viabilité des offices et le maintien d'un maillage territorial particulièrement dense. Toute modification de l'équilibre pourrait avoir des répercussions notamment sur le maintien de professionnels de haut niveau dans les territoires ruraux ou excentrés. De même, la concurrence entre offices n'est pas vaine (elle résulte de la compétence nationale des professionnels et de la liberté laissée aux clients pour le choix de leur notaire) mais elle nécessite d'être encadrée sous réserve d'encourager des comportements incompatibles avec le statut d'officier public (solicitation de clientèle, non application du tarif, délaissement des petits actes ...) ».*

La mission relève que ces objectifs pourraient être atteints de manière plus efficiente en autorisant les professionnels à s'installer librement, en assouplissant l'encadrement du tarif et en accordant éventuellement une subvention directe aux notaires qui s'établiraient dans les secteurs les moins attractifs.

En l'état actuel, les professionnels déjà établis bénéficient d'un avantage non justifié par rapport aux nouveaux entrants : la croissance de l'activité s'est traduite par un accroissement du prix d'accès au capital et le faible nombre de créations (17 par an depuis cinq ans, contre 1 000 nouveaux diplômés chaque année) suppose pour les candidats à l'installation de rechercher un notaire établi susceptible de céder tout ou partie de ses parts dans une étude.

Or, ainsi que le revendique le président du conseil supérieur du notariat, rencontré par la mission, les membres des générations du *baby-boom*, majoritaires dans le capital des études, sont attachés à l'image du professionnel établi en structure individuelle, qui recrute des collaborateurs pour répondre à des besoins croissants sans pour autant les associer.

Le flux annuel de nouveaux notaires diplômés (1 000 par an environ) mis en relation du nombre d'études (4 500, un nombre stable depuis dix ans et en baisse marquée depuis les années 80) traduit une situation de demande de travail très importante de la part des nouveaux entrants, qui joue en faveur des titulaires de charge. L'espoir des notaires assistants d'accéder un jour au capital les conduit à accepter les conditions définies par les titulaires : salaires bas au regard des associés ou libéraux, durée du délai avant de pouvoir être nommé salarié (avec une revalorisation salariale possible) ou associé.

## Annexe 1

Selon les propos tenus par le président du conseil supérieur du notariat, sur 1 000 nouveaux diplômés, seuls « 500 environ aspirent à être associés au capital » des structures où ils travaillent, les autres se satisfaisant de « *conserver le statut de clerc durant toute leur carrière* ». Ces propos contrastent avec les motivations qui amènent des étudiants à s'engager dans des formations menant à une profession libérale.

L'accès à l'installation est, dans les faits, du ressort non de l'administration mais des notaires établis : ces derniers peuvent choisir d'associer un notaire diplômé ou de le recruter en tant que notaire assistant ou que notaire salarié, avec des différences fortes en termes de partage des revenus.

### **3.7. Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire des actes de négociation immobilière ne semblent pas réunies dans tous les cas**

La négociation immobilière effectuée par un notaire, activité hors monopole, fait l'objet d'une rémunération réglementée<sup>26</sup>. Cette activité est exercée en concurrence avec des agences immobilières, qui facturent, elles, des honoraires libres pour une prestation dont la qualité est appréciable par le client.

Dès lors, l'existence du tarif n'apparaît pas économiquement justifiée, sauf dans les cas d'une prestation de négociation liée à un acte sous monopole des notaires (par exemple, la mise en location suite à une acquisition ayant donné lieu à un acte chez le même notaire). En effet, dans le cas de ces ventes liées, les notaires pourraient pratiquer un prix inférieur à celui des concurrents pour les activités de négociation immobilière et compter sur l'acte de vente associé pour assurer leur rémunération. Ceci conduirait à une concurrence potentiellement déloyale (pratique de prix prédateurs). De telles pratiques pourraient toutefois être évitées par un contrôle *a posteriori*.

La mission relève qu'en l'état actuel, le tarif des notaires est inférieur au coût généralement pratiqué par des agences immobilières. Par exemple, pour la vente d'un bien de 200 000 €, les honoraires notariaux liés à la transaction sont tarifés à 6 143 € (soit 3,1 % du prix du bien).

Les prix pratiqués par les agences immobilières sont libres depuis 1986<sup>27</sup>. Fin 2012, pour le même bien, ils peuvent être estimés à environ 5 % hors taxes, soit 10 000 €, un prix supérieur de 62 % à celui d'un notaire. Cette différence n'a, de façon paradoxale, pas empêché durant les dernières décennies l'accroissement de la part des agents immobiliers dans le marché des transactions immobilières, et la baisse de celle des notaires.

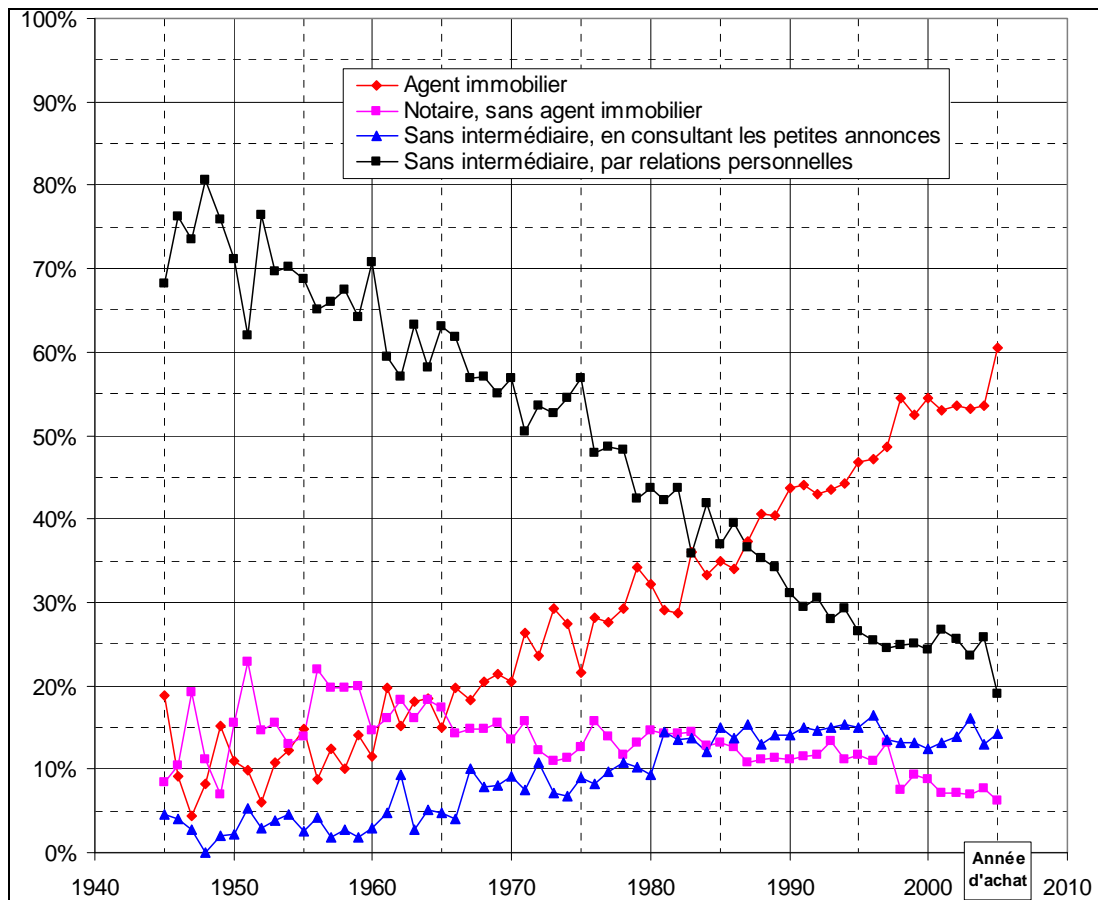
Une explication pourrait résider soit dans le manque d'attractivité financière pour les notaires de développer cette activité, soit dans l'interdiction qui est faite aux notaires de recourir à la publicité, et dans l'interdiction plus spécifique qui leur est imposée d'afficher à l'extérieur des études les biens qu'ils sont susceptibles de proposer à la vente ou à la location.

---

<sup>26</sup> Les émoluments de négociation immobilière sont encadrés par décret, sous forme d'un tarif proportionnel à la valeur du bien (tranche de 5 % HT jusqu'à 45 735 € puis 2,5 % au delà).

<sup>27</sup> Ordonnance n° 86-1243 relative à la liberté des prix et de la concurrence, 1er décembre 1986.

**Graphique 12 : Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945**



Source : Friggit, CGEDD/S2, novembre 2008.

### 3.8. La Cour de Justice de l'Union européenne a statué sur le fait que les activités des notaires ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité de la Communauté Européenne

La Commission européenne a lancé un mouvement de libéralisation des services et de promotion de la mobilité du travail qui vise à traduire concrètement le principe de la liberté de circulation des services du Traité de Rome. La directive Services (directive 2006/123/CE) et la directive Qualifications Professionnelles (directive 2005/36/CE) en sont la concrétisation.

La proposition de directive « Services », adoptée par le Collège des Commissaires le 13 janvier 2004, couvrait les services aux entreprises et les services aux consommateurs à l'exclusion d'un nombre limité de secteurs : services non économiques, services financiers, de transport et audiovisuels.

Aux dérogations prévues dans la proposition initiale de directive, se sont ajoutés les services de jeux d'argent, les services de soins de santé et les services fournis par les huissiers de justice et les notaires. Ces exclusions figurent à l'article 2 de la directive adoptée en 2006, qui mentionne explicitement les notaires : « La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes : [...] i) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité ; [...] l) les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics ».



## Annexe 1

Cinq ans plus tard, la Cour de Justice de l'Union européenne a jugé, suite à une intervention du Royaume-Uni (affaire n°C-50/08, 24 mai 2011), que les États membres ne pouvaient pas réserver à leurs nationaux l'accès à la profession de notaire. Elle explique que « *même si les activités notariales (...) poursuivent des objectifs d'intérêt général, celles-ci ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité CE* ». Le décret n°2011-1309 du 17 octobre 2011 a modifié en conséquence la réglementation (décret du 5 juillet 1973) et ouvert le notariat aux ressortissants des autres États membres.

Un communiqué de presse du Ministère de la Justice a été publié le lendemain, dans les termes suivants :<sup>28</sup>

*« Par un arrêt rendu le 24 mai, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'en imposant une condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaire, six États membres de l'Union européenne, dont la France, ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du traité instituant la communauté européenne.*

*Le ministère de la Justice et des Libertés prend acte de cette décision [...]. La suppression de la condition de la nationalité ne modifiera en rien le statut du notariat et n'affectera pas la qualité des services rendus aux familles et aux entreprises par les notaires qui continueront de contribuer à la garantie de la sécurité juridique ».*

Par résolution<sup>29</sup> en date du 31 août 2012, le Sénat a réitéré « *son opposition formelle à l'inclusion des notaires dans le champ de la directive [Services], la nature et le fonctionnement de cette profession étant incompatibles avec la logique présidant à la reconnaissance des qualifications professionnelles* ». Il a relevé « *que les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 mai 2011 confortent et justifient les particularités de cette profession dans le respect du principe de non-discrimination* ».

La CJUE précise certes dans cet arrêt qu'il convient de « *préciser que ledit recours ne porte ni sur le statut et l'organisation du notariat dans l'ordre juridique français ni sur les conditions d'accès, autres que celle afférente à la nationalité, à la profession de notaire dans cet État membre. Au demeurant, il importe de souligner, ainsi que l'a indiqué la Commission [européenne] lors de l'audience, que son recours ne concerne pas non plus l'application des dispositions du traité CE relatives à la libre prestation des services. De même, ledit recours ne concerne pas l'application des dispositions du traité concernant la libre circulation des travailleurs* ».

Pour conclure que la condition de nationalité imposée par la France pour devenir notaire était irrégulière, la CJUE jugeait cependant dans son arrêt que la fonction exercée par le notaire relevait du champ de la libre concurrence défini à l'article 43 du traité CE, conformément à la position de la Commission Européenne<sup>30</sup> (et non, comme le soutenait la France, du régime dérogatoire de l'article 45 du traité CE, nouvel article 51 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne).

Dès lors, l'exclusion des services fournis par les notaires du champ de la libre concurrence n'apparaît pas en adéquation avec la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, qui n'a pas retenu de façon incidente le bénéfice de l'article 45 du TCE pour cette profession.

---

<sup>28</sup> Communiqué de Presse de Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés.

<sup>29</sup> Résolution européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (E 6967).

<sup>30</sup> « *Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique français, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45, premier alinéa, CE* ».

La mission relève une des recommandations du conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 : « dans le secteur des services, des barrières à la concurrence subsistent pour plusieurs professions réglementées. Un réexamen des conditions d'accès à ces professions ou la suppression progressive de certains quotas (numerus clausus) et des droits exclusifs détenus par ces professions permettrait de remédier à cette situation »<sup>31</sup>.

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Options spécifiques à la profession

#### 4.1.1. Suppression du monopole de rédaction des actes soumis à publicité foncière

Pour les actes soumis à publicité foncière (vente de biens immobiliers, baux de plus de douze ans, titres d'occupation du domaine public de l'État), l'opposabilité aux tiers des actes provient de leur publication à la conservation des hypothèques et non directement de l'intervention du notaire.

Les textes actuels prévoient que les actes de mutation immobilière soient réalisés sous forme d'actes authentiques établis par un notaire. L'authentification des actes est légalement requise dans le but de garantir l'exactitude des informations contenues dans les documents relatifs à toute transaction immobilière. Seule cette authenticité confère à ces actes une force probante et exécutoire. L'article 1319 du code civil dispose en effet que « l'acte authentique fait foi de la convention qu'il renferme entre les parties contractantes et leurs héritiers et ayants cause » jusqu'à inscription de faux.

S'agissant de l'acte de mutation, il faut distinguer sa rédaction, réalisée aujourd'hui au sein des études par les clerks ou notaires-assistants, et sa relecture et validation, réalisée par le notaire titulaire. La force probante particulière n'est attachée qu'à ce que le notaire a en personne accompli et à ce qui s'est passé en sa présence. Elle porte donc sur la date de l'acte, la présence des parties, leur signature, le contenu de leur accord. La force exécutoire de l'acte permet dans certaines circonstances d'en assurer la réalisation sans nécessité préalable d'une décision de justice.

La mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général justifiant que la rédaction des actes soumis à publicité foncière soit réservée aux seuls notaires. En effet, la rédaction d'un acte soumis à publicité foncière et l'authentification de cet acte en vue de sa publication par la conservation des hypothèques sont deux tâches différentes, qui n'ont pas nécessairement à être accomplies par le même professionnel. Dans l'organisation des études, cette phase de préparation est d'ailleurs gérée par les collaborateurs de l'étude.

#### Conclusion :

Si la protection de l'ordre public juridique peut justifier que les notaires bénéficient d'un monopole sur l'authentification de l'acte, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général n'exige que la rédaction de l'acte soit couverte par ce monopole, et qu'il serait plus efficace d'un point de vue économique que cette tâche ne soit pas réservée aux seuls notaires.

La rédaction de l'acte soumis à publicité foncière pourrait toujours être assurée par un notaire si les parties le souhaitent, mais il s'agirait alors d'un choix et non d'une obligation.

---

<sup>31</sup> Recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014, 7 juin 2011.

#### 4.1.2. Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières

Le service de négociation immobilière par les notaires représente entre 1 % et 15 % du chiffre d'affaires des offices<sup>32</sup>.

Il fait l'objet d'un tarif réglementé dont le taux national s'établit à 5 % jusqu'à 45 735 € euros et 2,5 % au-delà.

##### Conclusion :

Cette activité d'intermédiation, exercée hors monopole et en concurrence notamment avec les agents immobiliers, devrait être facturée selon des honoraires libres, c'est-à-dire dépendants de la performance économique de chaque étude.

L'argument tiré de l'existence de risques de pratique de prix prédateurs du fait de l'existence d'un monopole sur la rédaction des actes n'a pas été retenu par la mission, d'une part eu égard à la qualité des intéressés, d'autre part compte tenu de la capacité de l'autorité de la concurrence à réprimer les pratiques anticoncurrentielles de cette nature si elles étaient constatées.

#### 4.1.3. Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)

Certains actes donnent lieu à un tarif proportionnel à la valeur mentionnée dans l'acte, sans lien direct avec la complexité du dossier ou avec le temps effectivement passé. Cette construction tarifaire serait motivée par l'objectif de compenser par les recettes sur grosses transactions deux sources de manque à gagner : les petites transactions dont le coût n'est pas couvert par le tarif et le conseil du notaire de proximité qui est supposé gratuit.

La mission ne considère pas qu'il y ait lieu de remettre en cause le principe de compensation lui-même, dans la mesure où il est assumé, quantifié et contrôlé par le régulateur.

Toutefois, la proportionnalité des émoluments proportionnels à des valeurs dont l'évolution n'est pas corrélée avec les charges (à travers une indexation sur l'inflation, par exemple) signifie que le principe d'adéquation du tarif avec les coûts n'est pas assuré dans le temps.

Dans le cas des actes notariés indexés sur l'immobilier, cette situation s'est traduite par une nette augmentation du coût d'intervention du notaire supporté par les parties à la transaction, comme le montrent par exemple le tableau et le graphique ci-dessous.

La mission relève trois facteurs combinés d'augmentation des revenus des notaires : l'absence de prise en compte de l'inflation globale des prix immobiliers (sous-jacents importants des actes tarifés de façon proportionnelle), l'augmentation du nombre des transactions supérieure à l'accroissement de l'offre, et les gains de productivité réalisés par les études.

Ainsi, les émoluments forfaitaires (ex. contrat de mariage sans apport) et les émoluments proportionnels (ex. acte de mutation de propriété immobilière) ont été systématiquement revalorisés pour suivre l'inflation depuis les années 1980, alors que : i) l'informatisation générait dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des assiettes servant de base au calcul des tarifs proportionnels (immobilier principalement) augmentaient parallèlement de plus de 100 % en euros constants, ce qui a au surplus réduit la dégressivité du tarif<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Source : note d'information n°2009-81 de la DGCCRF, établissant le compte-rendu de l'enquête TN 226 AP conduite relative au contrôle de l'activité des notaires en matière d'entremise immobilière, 9 juin 2009.

<sup>33</sup> Autour de la valeur moyenne de transaction, la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981. En 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € en euros constants en 2011, et était associé

## Annexe 1

La profession de notaire est caractérisée par des niveaux de marge très homogènes : de 30 % à 40 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne de 35,2 % et une médiane de 34,9 %.

La rémunération annuelle moyenne nette d'un notaire titulaire ou associé s'établissait en 2010 à 327 036 € d'après les données de cession du ministère de la justice.

### Conclusion :

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 25 %, autour d'une moyenne à 19 % environ. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 141 000 € par an, soit 11 800 € nets par mois.

## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée

Parmi les professions réglementées examinées, certaines disposent d'une liberté entière d'installation sous réserve que la personne dispose des qualifications requises et s'inscrive, selon les cas, à l'ordre ou aux chambres des métiers (ex. les médecins généralistes et spécialistes, les professions artisanales hormis les taxis, les professions du chiffre).

En théorie, l'octroi d'une autorisation explicite vise à assurer un contrôle de la puissance publique sur les professionnels, notamment quand ils sont investis de la qualité d'officiers publics ou ministériels.

La mission constate que le contrôle administratif exercé s'apparente souvent à une limitation de l'offre de services. L'effet de rareté des autorisations que ceci engendre crée un effet patrimonial pour les détenteurs des autorisations administratives. Il en résulte un coût élevé d'installation pour les nouveaux entrants et une allocation sous-optimale des compétences des professionnels qualifiés désirant s'installer.

Par exemple, la mission a relevé que le nombre de notaires (titulaires ou salariés) nommés par le Garde des Sceaux a augmenté de 30 % depuis 1980, alors que, depuis, le nombre annuel de transactions immobilières a doublé (passant de 0,6 million à 1,2 millions). Les charges de notaire titulaire se cèdent pour des montants représentant 2,2 années de bénéfices ; leur financement par la Caisse des dépôts et consignations est conditionné à l'octroi d'une garantie accordée par la profession au nouveau venu.

En remplacement d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante. Il a été institutionnalisé chez les notaires.

Contrairement aux avocats salariés, les professionnels concernés au sein du notariat n'ont pas la liberté de s'installer. La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, le préalable à l'installation car le nombre d'autorisations ou de charges évolue moins vite que le nombre de diplômés.

---

à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 %. En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 %.

Conclusion

La mission relève que l'objectif poursuivi par le dispositif d'autorisation actuel serait rempli si l'intervention de la puissance publique se limitait, à un pouvoir d'opposition à l'installation, justifiée par des motifs précis définis par la loi.

**4.2.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés**

La méthode d'élaboration des tarifs des notaires ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

**Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs.** Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés par certaines professions (du fait, par exemple, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mises au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).

Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des notaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

**4.2.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs**

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des notaires, le barème défini en 1978 a été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne).

Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

**4.2.4. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire et d'accès de proximité, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »**

Pouvoirs publics et professionnels ont fait le constat, que la mission ne remet pas en cause, que, dans certains territoires, le nombre de clients des professions étudiées est inférieur au seuil de rentabilité ou de revenu acceptables par les professionnels.

Pour qu'un service de proximité soit, malgré cela, proposé certains tarifs réglementés sont spécifiquement aménagés.

Il s'agit d'assurer un minimum d'attractivité pour des territoires où un tarif au prix de revient rendrait l'activité peu rentable.

Cet objectif est au cœur des considérations de la Chancellerie dans la définition des tarifs des notaires, comme celle des huissiers et des commissaires priseurs judiciaires.

Conclusion

Il serait préférable d'explicitier le coût réel de cette politique d'aménagement du territoire et de la faire financer par l'impôt, local ou national, ou par une cotisation de péréquation explicite.

Quelques professions examinées utilisent déjà un tel mécanisme d'allocation des moyens : certaines communes peu peuplées font le choix de financer l'ouverture d'un cabinet médical ou infirmier de proximité.

Dans d'autres secteurs que ceux examinés par la mission, cette approche d'explicitation des coûts est systématique : les tarifs d'électricité sont décomposés en un tarif de distribution et un tarif de péréquation (la « *contribution au service public d'électricité* »), La Poste reçoit une subvention au titre de la distribution de courrier en zone rurale.

**4.2.5. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères**

Les activités de vente aux enchères judiciaires sont segmentées selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Commissaires-priseurs judiciaires, opérateurs de ventes volontaires, notaires, huissiers de justice, courtiers de marchandises assermentés, avocats, receveur des douanes, commissaire des domaines, agent des crédits municipaux.

## Annexe 1

**Tableau 23 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire**

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires <sup>35</sup> (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

*Source : Mission IGF.*

La maîtrise de la complexité des ventes et le besoin de sécurité juridique des vendeurs et des acheteurs peuvent être satisfaits de façon équivalente par plusieurs professions.

### Conclusion

La mission n'identifie aucun motif autre qu'historique à la persistance du monopole des commissaires-priseurs judiciaires et des notaires en particulier.

Une simple validation de qualification, sur la base d'un diplôme ou d'une formation continue qualifiante, pourrait être envisagée, en particulier à destination de toutes les professions du droit.

Il s'agirait d'aligner l'ensemble du dispositif sur celui en vigueur depuis 2001 pour les ventes volontaires : un professionnel pourrait être autorisé à effectuer un type de vente donné (volontaire ou judiciaire) dès lors qu'il réunit des conditions d'honorabilité et de qualification, issues de sa formation initiale ou continue.

<sup>35</sup> Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.

## **ANNEXE 2**

### **Annexe sectorielle sur la profession d'huissier de justice**





# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
<b>1.2.1. DÉMOGRAPHIE .....</b>	<b>1</b>
1.2.2. Structures d'exercice.....	3
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	4
1.3. Analyse économique de la profession .....	5
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	5
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	7
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	8
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	8
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	9
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	10
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des huissiers de justice par les données de cession d'offices .....	10
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>11</b>
2.1. Tâches réservées aux huissiers de justice .....	11
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	12
2.3. La totalité des activités réservées fait l'objet d'une réglementation tarifaire combinant droits fixes et droits proportionnels, avec dans certains cas la possibilité d'honoraires libres .....	13
2.3.1. Émoluments tarifés.....	13
2.3.2. Activités donnant lieu à des honoraires libres.....	16
2.3.3. Débours et taxe forfaitaire.....	17
2.3.4. Frais de déplacement.....	17
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	18
2.4.1. L'accès à la profession d'huissier de justice suppose une formation spécifique de niveau bac+6 incluant deux années de stage professionnel.....	19
2.4.2. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales d'huissiers.....	20
2.4.3. Les créations de nouvelles charges sont définies par une commission dont la moitié des membres sont issus de la profession .....	21
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	22
2.5.1. L'exercice de la profession est soumis à des obligations réglementaires .....	22
2.5.2. Le cas des huissiers salariés et des clerks « habilités à procéder aux constats ».....	23
2.5.3. Un contrôle interne à la profession est exercé par des huissiers .....	24
2.6. Éléments de comparaison internationale .....	25
2.6.1. Allemagne.....	25
2.6.2. Belgique.....	25
2.6.3. Italie.....	26
2.6.4. Pays-Bas.....	26
2.6.5. Comparaison européenne du nombre de professionnels.....	27

<b>3. QUESTIONS SOULEVÉES.....</b>	<b>27</b>
3.1. L'évolution du tarif réglementé depuis 1997 est marquée par une hausse des tarifs forfaitisés et par une baisse des droits proportionnels.....	27
3.1.1. <i>Le « taux de base » a connu une unique revalorisation en 2007 qui se traduit par une augmentation au-delà de l'inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012 .....</i>	<i>27</i>
3.1.2. <i>Les seuils et taux des barèmes proportionnels du tarif n'ont pas été modifiés depuis 1997, réduisant le montant des droits proportionnels.....</i>	<i>28</i>
3.2. Consultée sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé .....	29
3.3. Une enquête de la DGCCRF menée fin 2011 conclut à l'existence d'anomalies peu fréquentes portant sur l'information précontractuelle en matière d'honoraires libres et sur la facturation au débiteur de frais non réglementaires dans le cas de procédures de recouvrement amiable .....	30
3.4. Les huissiers professionnels effectuent une partie de leurs prestations à perte ou sans visibilité de leur coût par les administrations, pour des motifs d'intérêt public.....	31
3.5. Le tarif national peine à rendre compte de la diversité des études et à les inciter à une plus grande efficacité .....	32
3.6. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît et contribue à l'augmentation des tarifs .....	32
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>34</b>
4.1. Options spécifiques à la profession .....	34
4.1.1. <i>Suppression du monopole de signification des actes de justice .....</i>	<i>34</i>
4.1.2. <i>Les tarifs forfaitaires des huissiers ont connu une hausse en valeur constante de 9 % entre 1996 et 2012.....</i>	<i>35</i>
4.2. Options communes à d'autres professions.....	35
4.2.1. <i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée.....</i>	<i>35</i>
4.2.2. <i>La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts .....</i>	<i>36</i>
4.2.3. <i>Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel » .....</i>	<i>37</i>
4.2.4. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés .....</i>	<i>37</i>
4.2.5. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs.....</i>	<i>38</i>
4.2.6. <i>Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères.....</i>	<i>39</i>
4.2.7. <i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels en lien avec un accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la Chambre nationale des huissiers de justice.....</i>	<i>40</i>

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des huissiers de justice est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie

##### 1.2.1.1. Nombre de professionnels et d'études

Les **trente dernières années ont vu le nombre d'études d'huissier de justice baisser de 18 %** (2250 en 1982, 1943 en 2010 et 1840 en 2012), traduisant le non remplacement de départs. Dans le même temps, le **nombre d'huissiers augmentait de 15 %** (2800 en 1982, 3224 en 2012), un rythme proche de celui de la démographie française (+16 % sur la même période). Entre 1982 et 2012, le nombre moyen d'huissiers par étude a donc crû de 41 % (1,8 en 2012 contre 1,2 en 1982), marquant un **développement de la forme sociétale d'exercice**.

Dans la période plus récente 1995-2012, le nombre d'études a baissé de 7,5 % tandis que le nombre de professionnels est resté stable (+0,0 %), traduisant une **concentration de l'activité** et, a priori, l'augmentation du chiffre d'affaires par huissier (en considérant une croissance du secteur égale à la moyenne du PIB, soit 28 % en termes réels entre 1995 et 2010).

Le nombre de professionnels a connu un maximum en 2007 à 3 276 huissiers, et s'inscrit en légère baisse depuis cette date (-0,3 % par an).

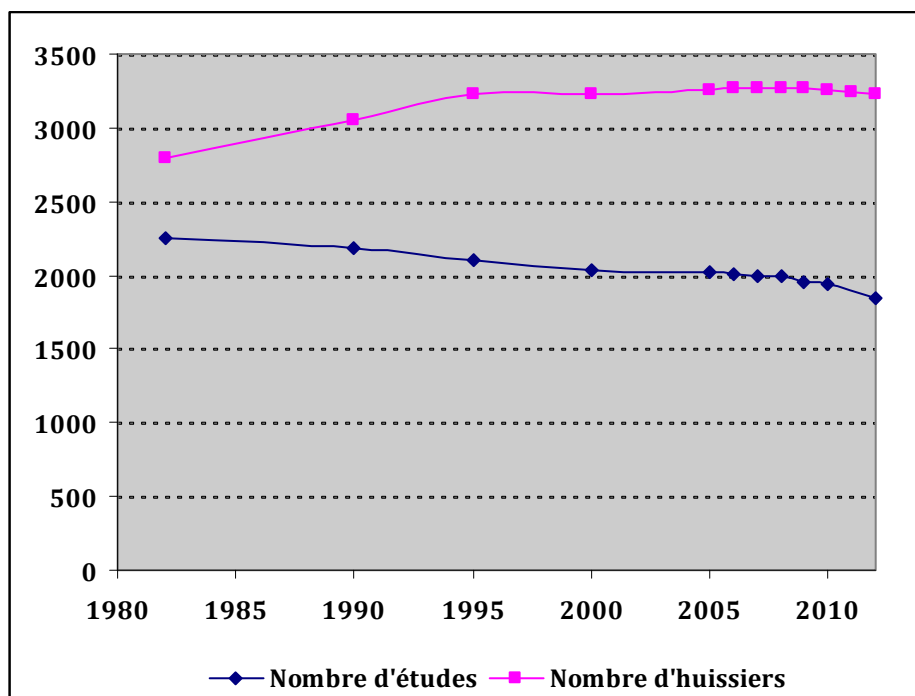
**Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble	Nombre d'études	Nombre d'huissiers par étude
2005	936	2 324	3 260	2038	1,60
2006	911	2 352	3 263	2029	1,61
2007	886	2 390	3 276	2018	1,62
2008	858	2 415	3 273	2007	1,63
2009	820	2 447	3 267	1987	1,64
2010	785	2 473	3 258	1950	1,67
2011	718	2 520	3 238	1880	1,72
2012	676	2 548	3 224	1840	1,75
Évolution 2005-2012	-27,8 %	9,6 %	-1,1 %	-9,7 %	10 %

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

## Annexe 2

**Graphique 1 : Évolution du nombre d'huissiers et d'études entre 1982 et 2012**



*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et Chambre nationale des Huissiers de justice, reprises dans « Etudes d'huissiers de justice » (Observatoire des Métiers dans les Professions Libérales) pour les données postérieures à 2005 ; pour celles antérieures à cette date, les données proviennent de la publication « Les approches sociologiques de l'activité professionnelle : l'exemple des huissiers de justice » (Alexandre MATHIEU FRITZ et David PONTILLE) et sont issues de la CNHJ.*

### 1.2.1.2. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 3 224 professionnels d'après la Chancellerie. **73 % sont des hommes et 44 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une **moyenne d'âge de 49 ans**)<sup>1</sup>. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est supérieure à la moyenne, autour de 35 %, ce qui devrait se traduire par une féminisation progressive dans les quinze prochaines années.

**Tableau 2 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	25	22	47	46,8 %
30-40 ans	392	267	659	40,5 %
40-50 ans	738	340	1078	31,5 %
50-60 ans	740	202	942	21,4 %
60-70 ans	391	44	435	10,1 %
70 ans et plus	43	8	51	15,7 %
NR*	9	3	12	25,0 %
Ensemble	2338	886	3224	27,5 %
Age moyen	50,0	44,7	48,6	

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

<sup>1</sup> *Source :* direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice.

### 1.2.2. Structures d'exercice

Un huissier titulaire d'un office peut adopter différentes modalités d'exercice de la profession :

- ◆ l'exercice individuel (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ l'exercice sous forme de société, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
  - **Société Civile Professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous huissiers, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés<sup>2</sup> ;
  - **Société d'Exercice Libéral (SEL)** : des associés non professionnels (issus d'autres professions juridiques ou judiciaires) peuvent participer au capital en complément des huissiers associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux huissiers (à responsabilité limitée, sous forme anonyme, par actions simplifiées, en commandite par action) ;
  - **Société en participation d'exercice libéral** : cette société<sup>3</sup> qui regroupe une ou plusieurs professions libérales réglementées n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de professionnels. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

**Tableau 3 : Évolution de la structure des offices depuis 2005**

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	941	917	887	860	822	790	720	677	-28,1 %
SCP	1082	1091	1104	1113	1114	1084	1046	1019	-5,8 %
SEL	11	17	19	26	45	68	108	138	1154,5 %
Office vacant ou non pourvu	4	4	8	8	6	8	6	6	50,0 %
Nombre total d'offices	2038	2029	2018	2007	1987	1950	1880	1840	-9,7 %

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

Les huissiers ont par ailleurs la possibilité de créer entre eux ou avec d'autres professionnels **une société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

L'association créée par décret du 29 février 1956 (article 31) qui permettait le regroupement d'huissiers de la même commune a été abrogée, tandis que le groupement (autorisé par le procureur général près la cour d'appel) est tombé en désuétude. En revanche, les huissiers ont recours au **groupement d'intérêt économique**.

Par ailleurs, les huissiers de justice peuvent ouvrir des bureaux annexes dans les limites de la compétence territoriale à condition d'obtenir au préalable l'autorisation du procureur général auprès de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi l'office. La commission de localisation des offices d'huissier de justice est alors saisie pour avis (article 40 du décret n°75-770 du 14 août 1975).

<sup>2</sup> La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi a donc cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

<sup>3</sup> Régie par le titre II de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

## Annexe 2

**Tableau 4 : Ouverture du capital des SEL et SPFL à d'autres professions**

	Participation autorisée à une SEL d'huissiers	Participation autorisée à une SPFL d'huissiers
Membres de la même profession ayant cessé toute activité professionnelle, dans un délai de dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès	Minoritaire	Minoritaire
<b>Professionnels en exercice</b>	-	-
Administrateurs judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Avocats	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires aux comptes	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires-priseurs judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Experts-comptables	Minoritaire	Minoritaire
Greffiers de tribunal de commerce	Minoritaire	Minoritaire
Huissiers	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.
Mandataires Judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Notaires	Minoritaire	Minoritaire
Professions de la santé	Non	Non
<b>Autres personnes physiques et morales</b>	Non	Non

*Source : Mission IGF.*

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

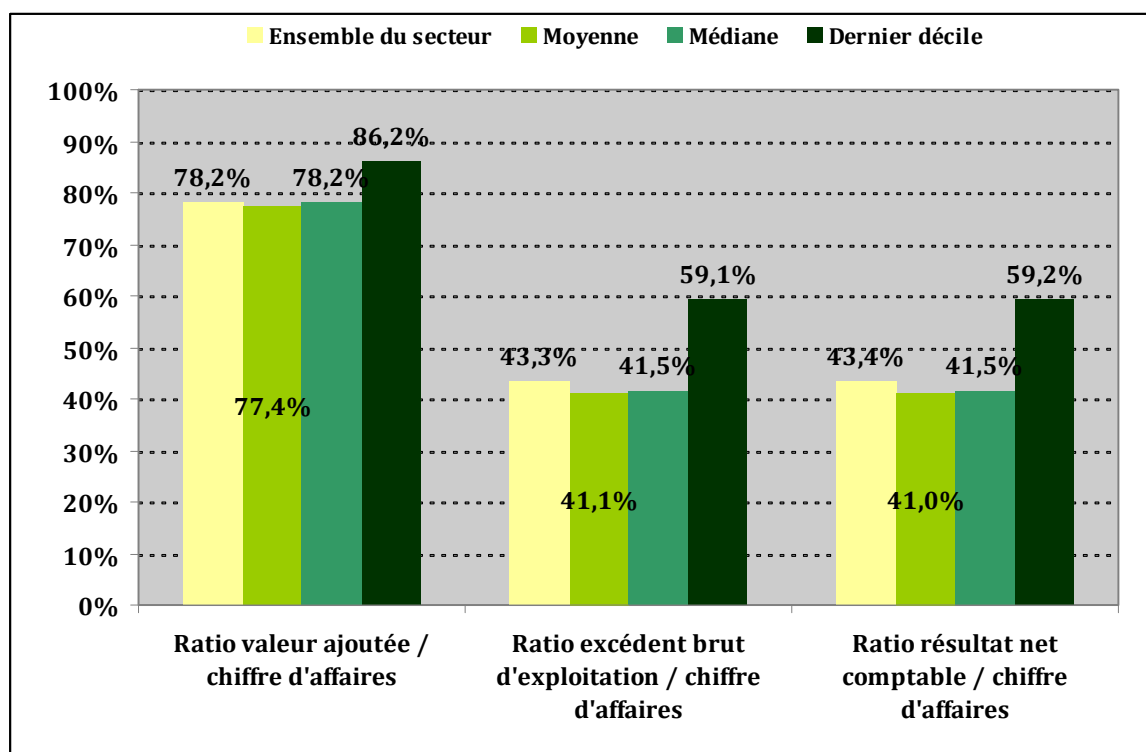
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

**Tableau 5 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	1 007 076 705 €	587 217 €	412 898 €	716 800 €	1 209 133 €
Valeur ajoutée	787 353 508 €	459 098 €	326 304 €	574 258 €	952 095 €
Excédent brut d'exploitation	436 281 276 €	254 391 €	171 029 €	334 647 €	557 935 €
Résultat net comptable	436 716 017 €	254 645 €	171 265 €	333 597 €	554 290 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

*Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 43,4 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 41,0 %, que la médiane de la rentabilité est de 41,5 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 59,2 % en 2010.*

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

39 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 6). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à **la rémunération annuelle de l'huissier de justice titulaire, s'élève à 99 478 € en 2010, soit 4,04 fois le revenu net annuel moyen d'un salarié en France.**



## Annexe 2

59 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 360 884 € à répartir entre 2,4 associés en moyenne<sup>4</sup>, soit une **rémunération nette annuelle par associé de 150 351 € en 2010**.

Le rapport Darrois<sup>5</sup> confirme ces valeurs, en évoquant un bénéfice moyen par huissier associé de **133 456 euros en structure collective pour la période 2003-2006, contre 95 124 euros en office individuel**.

2 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 90 133 €.

**Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	668	99 478 €	75 264 €	24 627 €	20 107 €	4,04	3,74
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	1 019	360 884 €	285 676 €				
Entreprise imposée à l'IS	28	90 133 €	60 458 €				
<b>Total</b>	<b>1 715</b>	<b>254 645 €</b>	<b>171 265 €</b>				

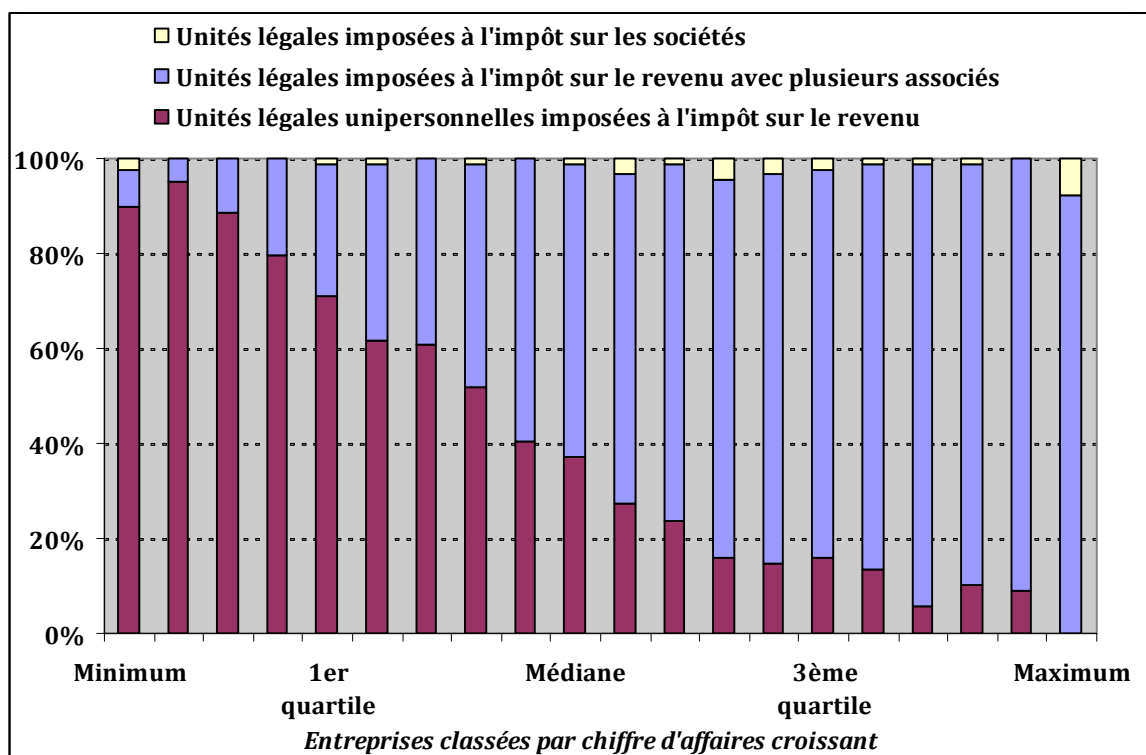
*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Le graphique 3 illustre une corrélation forte entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît de 90 % à 0 % lorsque le chiffre d'affaires augmente, le complément étant constitué principalement de sociétés à plusieurs associés, imposées à l'impôt sur le revenu.

<sup>4</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

<sup>5</sup> *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

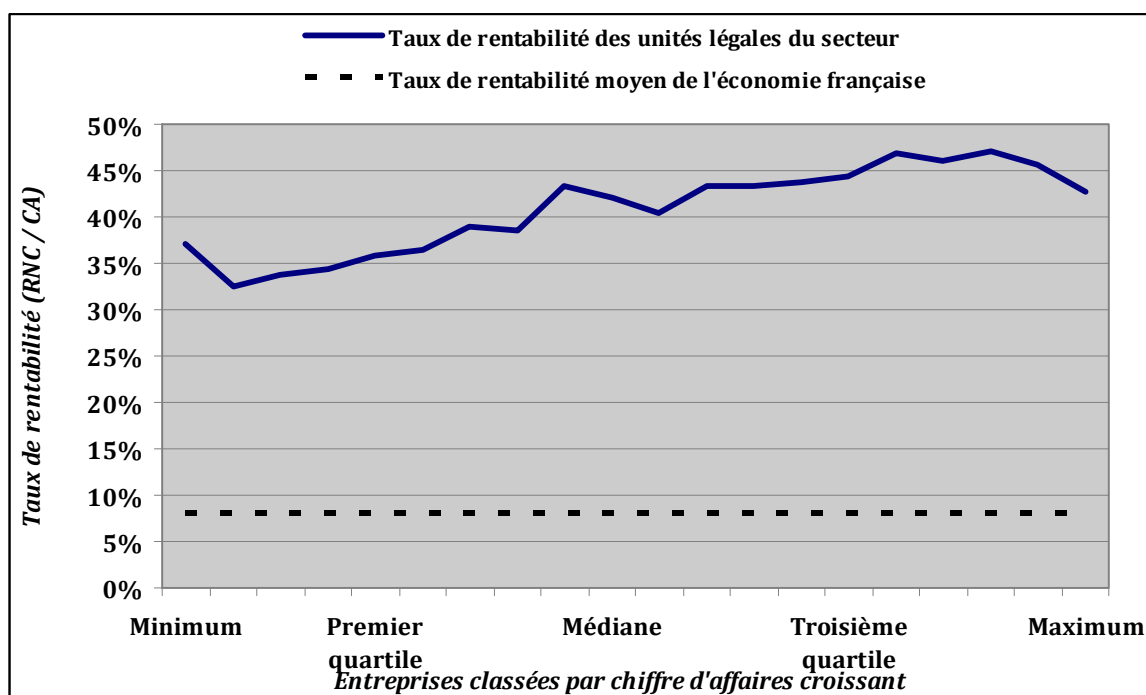
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

## Annexe 2

Au-delà du premier décile (entreprises les plus petites), qui connaît une rentabilité comprise entre 33 % et 38 %, la rentabilité moyenne des structures des études d'huissier de justice augmente linéairement en fonction du chiffre d'affaires, passant de 33 % à 47 %.

### 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

#### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>6</sup>.

**Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé.</u>

*Source : mission IGF.*

<sup>6</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

## Annexe 2

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par huissier des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles.

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des huissiers de justice en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	4 110 €	25 121 €	4 565 €
Les 10 % qui gagnent le moins	22 469 €	101 871 €	8 589 €
Les 25 % qui gagnent le moins	42 420 €	171 706 €	29 863 €
Moyenne	99 478 €	360 884 €	90 133 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	75 264 €	285 676 €	60 458 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>121 505 €</b>	<b>451 025 €</b>	<b>93 920 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	196 012 €	703 992 €	266 567 €
Les 1 % qui gagnent le plus	475 238 €	1 559 778 €	457 458 €
Nombre d'unités légales	668	1 019	28
Rapport interquartile (P75/P25)	2,9	2,6	3,1

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*NS : ratio non significatif*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

**Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des huissiers de justice en Île-de-France en 2010**

Ile de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	9 669 €	55 352 €	SS
Les 10 % qui gagnent le moins	27 252 €	170 167 €	SS
Les 25 % qui gagnent le moins	74 776 €	300 355 €	SS
Moyenne	154 602 €	566 001 €	SS
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	125 541 €	446 362 €	SS
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>185 067 €</b>	<b>750 703 €</b>	SS
Les 10 % qui gagnent le plus	289 778 €	1 090 941 €	SS
Les 1 % qui gagnent le plus	651 575 €	2 339 730 €	SS
Nombre d'unités légales	63	165	5
Rapport interquartile (P75/P25)	2,5	2,5	4,4

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*NS : ratio non significatif*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

*SS : secret statistique*

## Annexe 2

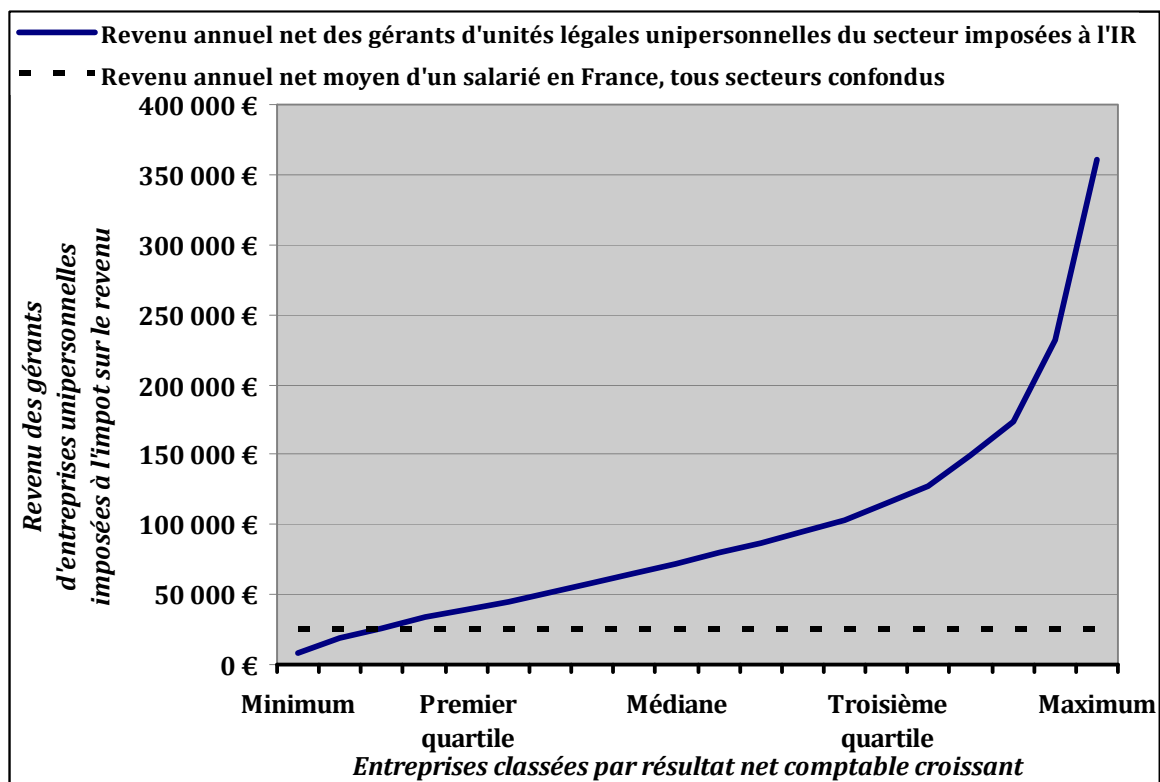
Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 55 % à la moyenne nationale** (67 % en médiane). Ces différences se réduisent avec le chiffre d'affaires (+47 % pour le dernier décile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société (+57 % en moyenne pour les structures à plusieurs associés soumises à l'impôt sur le revenu).

Le secteur est caractérisé par **des revenus élevés et relativement homogènes, avec un rapport interquartile inférieur à 3**.

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile supérieur** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus supérieurs à 196 012 €**.

**Graphique 5 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

### 1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des huissiers de justice par les données de cession d'offices<sup>7</sup>

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la Chancellerie, permettent d'appréhender la situation économique de ces professions.

<sup>7</sup> Source : ministère de la justice.

## Annexe 2

Elles ne concernent qu'une partie des offices, qui ont connu une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers de justice auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions font valoir un **bénéfice moyen par office individuel de 97 k€**, très proche de la moyenne nationale de 99 k€ pour l'année 2010 (issue des données de la DGFIP). Le bénéfice moyen des sociétés (402 k€ par an) est proche de la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (361 k€), et l'application du même ratio de 2,4 associés par société permet de retrouver **un niveau de rémunération par associé d'environ 167 k€ par an**.

**Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'après les données issues des dossiers de cession**

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	99	332
Montant moyen de la cession (en €)	332 444	1 000 042
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	290 220	882 322
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	96 730	402 502
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	96 730	167 709
Nombre de fiches fiscales	222	499

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*\* sur une base de 2,4 associés en moyenne par société.*

## 2. Activité de la profession

### 2.1. Tâches réservées aux huissiers de justice

Les huissiers de justice sont les **officiers publics qui ont seuls qualité pour signifier les actes et les exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements lorsque le mode de notification n'a pas été précisé et ramener à exécution les décisions de justice** (incluant le recouvrement judiciaire de créances), ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire<sup>8</sup>. Lorsqu'il signifie un acte, l'huissier informe le destinataire de ses droits.

L'huissier de justice est **un officier public en ce qu'il a le pouvoir d'authentifier les actes. Il est officier ministériel lorsqu'il est titulaire d'un office**, ce qui est le cas dans tous les départements de France, hors Alsace-Moselle.

Les activités réservées aux huissiers de justice incluent notamment les actes suivants :

- ◆ signification des décisions de justice et des autres titres exécutoires ;
- ◆ signification de requête et d'ordonnance d'injonction de payer ;
- ◆ sommation de communiquer et commandement de payer ;
- ◆ recouvrement judiciaire de créances ;
- ◆ protêt (acte par lequel il est constaté qu'un effet de commerce ou qu'une lettre de change, n'ont pas été acceptés) ;
- ◆ saisies.

<sup>8</sup> Article 1 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

## Annexe 2

Les huissiers de justice accomplissent les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession, dans les conditions prévues par le code de procédure civile<sup>9</sup> (articles 1304 à 1333).

Les **huissiers audienciers ont le monopole du service intérieur près les cours et tribunaux** : assister aux audiences solennelles ou aux audiences publiques, faire l'appel des causes et maintenir l'ordre sous l'autorité du président. Ils se partagent par parts égales les émoluments des appels de causes et des significations d'avocat à avocat.

### 2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Les huissiers de justice peuvent en outre procéder au **recouvrement amiable** de toutes créances<sup>10</sup>.

Dans les lieux où il n'est pas établi de commissaires-priseurs judiciaires, ils peuvent réaliser des **prisées et ventes publiques judiciaires ou volontaires** de meubles et effets mobiliers corporels.

Les huissiers peuvent, à la requête de particuliers, effectuer **des constatations purement matérielles**, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Sauf en matière pénale où elles ont valeur de simples renseignements, ces constatations font foi jusqu'à preuve contraire<sup>11</sup>.

Après en avoir informé la chambre régionale dont ils relèvent ainsi que le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur office, les huissiers peuvent également exercer à titre accessoire certaines activités ou fonctions<sup>12</sup> :

- ◆ **administrateur d'immeubles ;**
- ◆ **agent d'assurances ;**
- ◆ **activité de médiation conventionnelle ou judiciaire** (sous certaines contraintes).

Dans l'exercice de ses activités accessoires, l'huissier de justice demeure sous le contrôle du procureur de la République et de la chambre régionale des huissiers.

---

<sup>9</sup> La loi dite Beteille du 22 décembre 2010 a transféré à l'huissier de Justice l'attribution autrefois reconnue au greffier du tribunal d'instance en matière de mesures conservatoires après ouverture de la succession et d'apposition des scellés.

<sup>10</sup> Huit milliards d'euros ont été recouverts par les huissiers de justice en 2011 (Source : chambre nationale des huissiers), par voie amiable ou judiciaire. Une enquête de la DGCCRF auprès de 291 études a mis en évidence le poids faible et très variable de l'activité de recouvrement amiable des huissiers fin 2011 (de 0,01 % à 20 % de l'activité, avec un tiers des études y consacrant moins de 1 % de leur activité). Les huissiers mettent en avant le faible attrait financier de cette activité, ainsi que la concurrence directe avec les sociétés de recouvrement, non soumises aux mêmes contraintes (tutelle du Ministère de la Justice, interdiction de publicité).

<sup>11</sup> La force probante du constat d'huissier a été instituée par la loi du 22 décembre 2010 et renforce la valeur des actes de la profession.

<sup>12</sup> Fixées à l'article 20 du décret n°56-222 du 29 février 1956.

### 2.3. La totalité des activités réservées fait l'objet d'une réglementation tarifaire combinant droits fixes et droits proportionnels, avec dans certains cas la possibilité d'honoraires libres

La rémunération des huissiers de justice est fixée par un décret du 12 décembre 1996 (actualisé à 17 reprises, entre 2001 et 2012), dont les trois premiers articles fixent les principes généraux :

- ◆ les sommes dues aux huissiers de justice en raison de leurs activités en matière civile et commerciale sont fixées par la réglementation ;
- ◆ les huissiers de justice peuvent percevoir, séparément ou simultanément selon les cas, des rémunérations tarifées ou des honoraires libres (dits de « l'article 16 ») ;
- ◆ les huissiers de justice ont droit en outre au remboursement de leurs frais de déplacement ainsi que des débours qu'ils ont exposés.

Les rémunérations des huissiers sont majorées de 30 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.

#### 2.3.1. Émoluments tarifés

Les émoluments correspondent à la rémunération des actes prévus par la loi. 118 actes et 47 formalités figurent respectivement dans les tableaux I et II annexés au décret, et font l'objet d'une rémunération codifiée qui comprend :

- ◆ une somme exprimée cumulativement ou alternativement (selon le type d'acte) en droits fixes ou proportionnels. Cette somme couvre l'ensemble des travaux effectués et frais supportés (hors débours).
  - les droits fixes sont exprimés en « taux de base », unité de compte dont la valeur est fixée à 2,20 €. Le nombre de « taux de base » par acte ou formalité est donné par les tableaux annexés ; il est multiplié par un coefficient lorsque l'acte ou la formalité est associé à une obligation pécuniaire déterminée expressément dans l'acte (coefficient 0,5 jusqu'à 128 €, 1 entre 128 € et 1280 €, 2 au-delà) ;
  - les droits proportionnels traduisent un intéressement au montant des sommes recouvrées, dans le cadre d'un recouvrement amiable ou forcé. Ils sont facturés au créancier lorsque le recouvrement est amiable, au débiteur et au créancier lorsque le recouvrement est forcé. Dans les deux cas, un barème dégressif proportionnel au montant recouvré s'applique. Les barèmes, définis aux articles 8 (débitur) et 10 (créancier) du décret, diffèrent et présentent tous deux un plancher et un plafond ;
- ◆ des droits d'engagement des poursuites lorsque la réglementation le prévoit, pour un acte associé à une obligation pécuniaire déterminée. Ces droits sont perçus à l'occasion du premier acte d'une procédure de recouvrement de créance. Ils restent acquis à l'huissier quelle que soit l'issue de la tentative de recouvrement et s'imputent sur les droits proportionnels éventuellement perçus ;
- ◆ des frais de gestion des dossiers, perçus en cas de paiement fractionné et fixés à trois « taux de base » par versement (sauf le dernier), soit 6,60 € en 2012. Ils sont par ailleurs plafonnés à 15 « taux de base », soit 33 € en 2012.



## Annexe 2

**Graphique 6 : Décomposition de la rémunération des huissiers**

<b>Droits fixes</b>	Taux de base (2,20€ en 2012)	X	Codification de l'acte (8,5 pour une assignation)	X	Coefficient multiplicateur (0,5 ; 1 ; 2 selon le montant)
et/ou					
<b>Droits proportionnels payés par le créancier</b> (sauf exceptions)	Barème au taux dégressif	X	Montant recouvré de la créance		
et/ou					
<b>Droits proportionnels payés par le débiteur</b>	Barème au taux dégressif	X	Montant recouvré de la créance		
et/ou					
<b>Droits d'enregistrements</b>	Barème au taux dégressif	X	Montant de la créance		
et/ou					
<b>Honoraires libres</b> (pour les actes hors tarif réglementé, ou en cas d'urgence ou de complexité avérée)	Déterminés librement avec le client Estimés avant la réalisation de la prestation				
et					
<b>Frais de gestion</b> (en cas de versements multiples) <b>Débours</b> (remboursement des frais engagés)	Taux de base (2,20€ en 2012)	X	3	X	Nombre de versements
<b>Frais de déplacement</b> (le cas échéant)	7,11€ HT				
<b>Taxe forfaitaire</b> (sauf exceptions)	9,15 € TTC				
<b>TVA (19,6%)</b>					

*Source : Mission IGF.*

### 2.3.1.1. Illustration du calcul des droits proportionnels facturés dans le cas d'un recouvrement forcé

Lorsque les huissiers ont reçu mandat de **recouvrer des sommes en vertu d'une décision de justice**, il leur est alloué un droit proportionnel au montant recouvré, fortement dégressif, à la charge du débiteur, et un second droit au barème moins dégressif à la charge du créancier.

Le droit proportionnel à la charge du créancier n'est pas dû :

- ◆ lorsque le recouvrement est effectué sur le fondement des titres exécutoires délivrés par des personnes morales de droit public (État, URSSAF) ;
- ◆ lorsque le recouvrement est effectué sur le fondement d'un titre exécutoire constatant une créance née de l'exécution d'un contrat de travail ou une créance alimentaire.

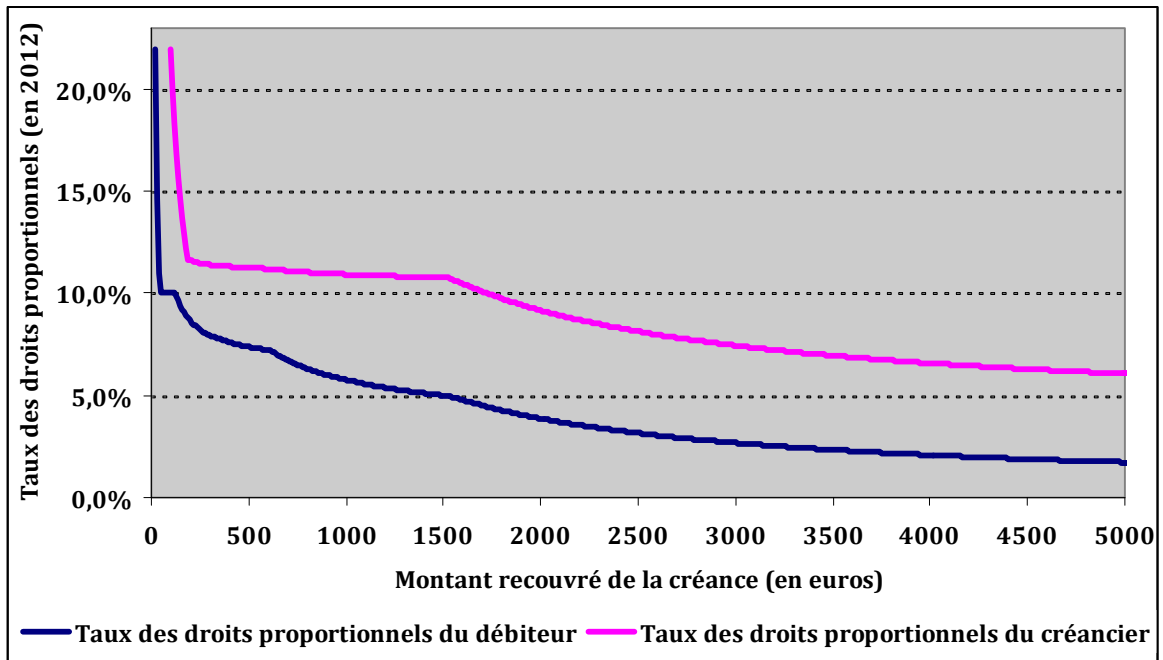
Dans le cas d'un recouvrement amiable, seul le droit payé par le créancier s'applique<sup>13</sup>.

**Les droits proportionnels sont encadrés par un montant minimum** (2 taux de base ou 4,40 € pour les débiteurs, 10 taux de base ou 22,00 € pour les créanciers) **et un montant maximum** (250 taux de base ou 550 € pour les débiteurs, 1000 taux de base ou 2200 € pour les créanciers).

<sup>13</sup> Sauf pour les créances recouvrées pour le compte de l'État et des collectivités locales qui donnent lieu à la prise en charge de frais par le débiteur, en l'absence de frais facturés à la collectivité.

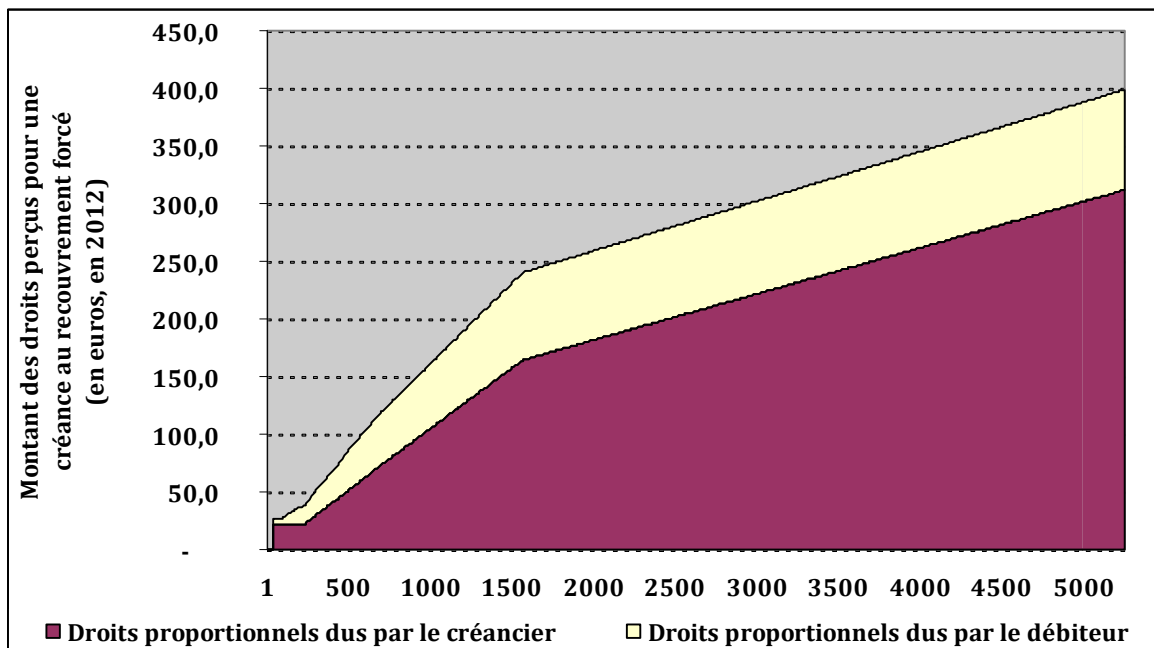
## Annexe 2

Graphique 7 : Taux des droits proportionnels facturés au débiteur et au créancier dans le cas d'un recouvrement forcé



Source : Mission IGF.

Graphique 8 : Montant des droits proportionnels facturés au débiteur et au créancier dans le cas d'un recouvrement forcé



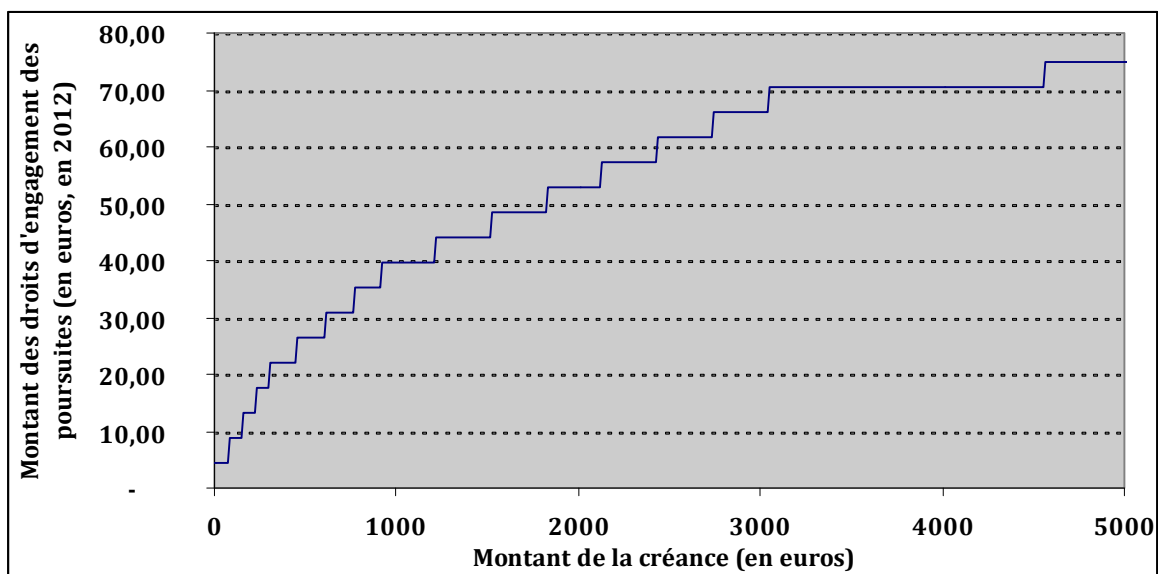
Source : Mission IGF.

### 2.3.1.2. Calcul des droits d'engagement des poursuites

23 actes sur 118 recensés dans le tableau I du décret de 1996 prévoient également la possibilité de percevoir des droits d'engagement proportionnels au montant des droits à recouvrer : sommation de payer non interpellative, commandement de payer, signification du certificat de non-paiement d'un chèque, saisie-attribution, saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières...

**Ces droits restent acquis à l'huissier** quel que soit le montant ultérieurement recouvré. Ils sont fortement dégressifs, et soumis à un plancher et à un plafond : ils varient entre 2 et 125 « taux de base », soit entre 4,40 € et 275 € en 2012.

**Graphique 9 : Montant des droits d'engagement des poursuites facturés en fonction du montant de la créance à recouvrer**



Source : Mission IGF.

### 2.3.2. Activités donnant lieu à des honoraires libres

Les huissiers de justice **sont rémunérés par des honoraires fixés librement avec le client (ou à défaut par le juge chargé de la taxation) dans trois cas prévus à l'article 16 du décret du 12 décembre 1996**, après information préalable du montant estimé de la prestation :

- ◆ pour certaines actes dont la tarification est fixée par le décret, uniquement si la tarification au tableau en ouvre expressément la possibilité et si l'huissier de justice est confronté, dans l'exercice de sa mission, à une situation d'urgence ou à des difficultés particulières. 22 actes sur 118 recensés au tableau I du décret tarifaire de 1996, et une formalité (« rédaction du cahier des charges en matière de saisie des droits d'associé et des valeurs mobilières non admises à la cote officielle ou à celle du second marché ») sur les 47 prévues au tableau II permettent à un huissier d'avoir recours aux honoraires libres en cas d'urgence ou de difficultés particulières ;
- ◆ pour les actes dont la rémunération n'est pas tarifée (sommations interpellatives et constats autres que les états des lieux locatifs, par exemple) ;

## Annexe 2

- ◆ pour l'ensemble des prestations compatibles avec le statut d'huissier et n'ayant pas un acte d'huissier pour support (consultations juridiques, rédactions d'actes sous seing privé, missions d'assistance ou de représentation qui relèvent de la compétence d'huissier).

L'ensemble de ces honoraires est à la charge du mandant.

### 2.3.3. Débours et taxe forfaitaire

Les débours, prévus à l'article 20 du décret du 12 décembre 1996<sup>14</sup>, couvrent les frais annexes engagés par l'huissier pour la réalisation de ses actes et dont il demande le remboursement : droits fiscaux, affranchissements, rémunération ou indemnisation des personnes dont la présence ou l'intervention a été sollicitée.

Les actes des huissiers de justice sont par ailleurs assujettis (hormis certaines exceptions) à une taxe forfaitaire de 9,15 €<sup>15</sup> constatée, recouvrée et contrôlée à l'image de la taxe sur la valeur ajoutée (CGI, article 302 bis Y). Taxe forfaitaire et TVA sont facturées par l'huissier au même titre que les débours.

### 2.3.4. Frais de déplacement

Il est alloué à chaque huissier pour chaque acte notifié ou procès-verbal dressé par ses soins une indemnité de transport forfaitaire dont le montant est égal à 32 fois celui de la taxe kilométrique ferroviaire en première classe (7,11 € en novembre 2012).

*« C'est la CNHJ qui est à l'origine du SCT (service-compensation-transport). Il est facturé au client, mais est reversé au service SCT de la Chambre nationale, trimestriellement. Puis, il y a une répartition en fonction des kilomètres parcourus. Le SCT est exigible dès la délivrance de l'acte, même si celui-ci n'est pas encore payé »<sup>16</sup>.*

Les significations d'avocat à avocat sont exclues de ce tarif, tandis que les significations réalisées par voie électronique se voient appliquer une indemnité de quatre taux de base (soit 8,80 € en 2012).

---

<sup>14</sup> Les huissiers de justice ont droit au remboursement des débours énumérés ci-après :

1. Droits fiscaux de toute nature ;
2. Frais d'affranchissement des lettres qui constituent des formalités obligatoires de procédure ;
3. Frais de serrurier, de déménagement, de garagiste et de garde-meubles ;
4. Indemnités versées aux conseillers municipaux, fonctionnaires municipaux, autorités de gendarmerie ou témoins requis en application de l'article 21 de la loi du 9 juillet 1991 (3 taux de base lorsque les intéressés sont requis pour être présents à l'ouverture des portes et meubles fermant à clef, 5 taux de base lorsqu'ils sont requis pour prêter main-forte à l'exécution d'une mesure d'expulsion) ;
5. Indemnités versées aux fonctionnaires de la police nationale requis en application de l'article 21 de la loi du 9 juillet 1991 susvisée (9 taux de base lorsque les intéressés sont requis pour être présents à l'ouverture des portes et meubles fermant à clef, 15 taux de base lorsqu'ils prêtent main-forte à l'exécution d'une mesure d'expulsion). Le produit de cette recette est rattaché au budget du ministère de l'intérieur dans certaines limites ;
6. Toute somme due à des tiers à l'occasion de leur activité professionnelle et payée directement par eux ;
7. Frais engagés pour la recherche des informations auprès du service du fichier des comptes bancaires.

<sup>15</sup> La taxe est due par les huissiers de justice pour le compte du débiteur. Elle est intégralement exigible dès que les encaissements, même partiels, des sommes dues au titre d'un acte accompli ont atteint ou dépassé son montant. Des exonérations sont prévues (exemple : les actes accomplis à la requête d'une personne qui bénéficie de l'aide juridique totale ou partielle, les actes qui, en matière mobilière, sont exercés pour le compte d'un comptable public de l'État, les actes en matière pénale...).

Selon les chiffres fournis par la CNHJ, environ 9 millions d'actes ont été délivrés en 2010, dont 5 890 546 assujettis à la taxe forfaitaire et 2 979 373 qui en ont été exonérés. Cette taxe représenterait donc annuellement environ 54 M€ de recettes pour l'État.

<sup>16</sup> Source : groupement des élèves huissiers de justice.

## Annexe 2

### Encadré 1 : Exemples de coûts de trois prestations au tarif encadré

Le tarif d'un **état des lieux** établi par huissier s'élève en métropole à **153,16 € TTC**, indifféremment des caractéristiques du logement, **dont 120,41 € de rémunération de l'huissier de justice** :

- ◆ une rémunération forfaitaire hors taxes de 113,30 € (taux de base de 2,20 € multiplié par 51,5, cf acte 104 du tableau I du décret) ;
- ◆ une indemnité pour frais de déplacement, fixée à 7,11 € hors taxes (32 fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe) ;
- ◆ la TVA (19,6 % en métropole) sur la rémunération et les frais de déplacement ;
- ◆ une taxe fiscale forfaitaire de 9,15 €.

Une **assignation en justice** revient pour un intérêt du litige supérieur à 1280 € revient à **62,38 € TTC** (hors envoi de lettre affranchie) **dont 44,51 € de rémunération de l'huissier de justice**, décomposés en :

- ◆ une rémunération forfaitaire hors taxes de l'huissier de 37,40 € (taux de base de 2,20 € et multiplication par 2 du coefficient de base de 8,5, cf acte 1 du tableau I du décret de 1996) ;
- ◆ une indemnité pour frais de déplacement, fixée à 7,11 € hors taxes (32 fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe) ;
- ◆ la TVA (19,6 % en métropole) sur la rémunération et les frais de déplacement ;
- ◆ une taxe fiscale forfaitaire de 9,15 €.

La signification d'un acte consiste en la remise d'un acte de procédure par un huissier de justice à son destinataire. Si la signification en mains propres n'est pas possible (destinataire non localisé ou non identifié), l'huissier de justice (ou son clerc significateur) laisse un avis de passage et envoie un courrier contenant une copie de l'acte et informant de la disponibilité de l'acte en son étude.

Pour un **acte de signification de décision de justice** portant sur le recouvrement de 1000 €, le coût s'établit à **80,99 € TTC** dont **60,07 € de rémunération de l'huissier de justice**, décomposés en :

- ◆ une rémunération forfaitaire hors taxes de l'huissier de 52,80 € (taux de base de 2,20 € et multiplication par 2 du coefficient de base de 12) ;
- ◆ une indemnité pour frais de déplacement, fixée à 7,11 € hors taxes (32 fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe) ;
- ◆ la TVA (19,6 % en métropole) sur la rémunération et les frais de déplacement : 11,77 € ;
- ◆ une taxe fiscale forfaitaire de 9,15 €.

Source : Mission IGF.

## 2.4. Conditions d'accès à la profession

La profession d'huissier cumule :

- ◆ formation spécifique (de type bac+6) ;
- ◆ droit de présentation associé à la restriction de la liberté d'installation. Le nombre et la localisation des études sont décidés par la Chancellerie. L'État a conservé la possibilité de créer de nouveaux offices, peu utilisée en pratique pour les huissiers de justice ;
- ◆ compétence territoriale limitée : l'huissier de justice est compétent territorialement dans le ressort du tribunal de grande instance de sa résidence (sauf exceptions). Les activités accessoires (administrateur d'immeubles, agent d'assurances, activité de médiation conventionnelle ou judiciaire) ne sont pas soumises à cette contrainte.

## Annexe 2

L'exercice de la profession d'huissier suppose de remplir les conditions suivantes<sup>17</sup> :

- ◆ être Français (une exception parmi les autres officiers publics ministériels : notaires, greffiers des tribunaux de commerce et commissaires-priseurs judiciaires, dont les professions ont été ouvertes à des ressortissants d'autres pays) ;
- ◆ satisfaire à des conditions d'honorabilité (n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ne pas avoir été frappé de faillite personnelle, ne pas être frappé de condamnation non amnistiée...) ;
- ◆ être titulaire soit d'une maîtrise en droit, soit de l'un des titres ou diplômes qui reconnus comme équivalents pour l'exercice de la profession d'huissier de justice par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ;
- ◆ avoir accompli un stage de formation de deux ans au minimum (sauf dispenses) ;
- ◆ avoir réussi l'examen professionnel (sauf dispenses), sans y avoir échoué plus de quatre fois auparavant.

Des dispenses d'examen et de tout ou partie du stage peuvent être accordés à des membres d'une autre profession juridique réglementée (avocats, notaires, mandataires et administrateurs judiciaires, greffiers, commissaires priseurs), ou plus généralement à des spécialistes du droit (magistrats, professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé), par décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur domicile. La décision est prise après avis du bureau de la chambre nationale des huissiers de justice.

Des conditions spécifiques s'appliquent en Alsace et en Moselle<sup>18</sup>.

### **2.4.1. L'accès à la profession d'huissier de justice suppose une formation spécifique de niveau bac+6 incluant deux années de stage professionnel**

La formation d'huissier de justice repose sur l'acquisition d'un diplôme de droit au moins équivalent à une maîtrise, un stage de deux ans et la validation d'un examen professionnel national.

L'accès à la profession est également possible pour un clerc (niveau de formation BAC+2), après dix ans d'exercice dans une étude (dont cinq à titre de principal clerc d'huissier de justice) et la validation d'un examen professionnel.

L'admission au stage résulte de l'inscription sur un registre tenu par la chambre départementale des huissiers de justice du ressort dans lequel l'intéressé accomplit son stage. Le stage, d'une durée de deux ans (sauf dispenses), doit être accompli au moins pour une année dans une étude d'huissier de justice, complétée par un stage auprès d'une autre profession juridique réglementée en France (office de notaire, de commissaire-priseur judiciaire, cabinet d'avocat, de conseil juridique, d'expert-comptable) ou à l'étranger, d'une administration publique, ou du service juridique ou fiscal d'une entreprise.

L'examen professionnel est organisé, à Paris, deux fois par an. Il comporte des épreuves écrites et orales. Nul ne peut se présenter plus de quatre fois à l'examen professionnel. Les candidats doivent avoir accompli leur stage en étude (la chambre départementale peut autoriser un candidat à subir les épreuves au cours des trois derniers mois de son stage, attesté par un certificat), et avoir suivi avec assiduité un enseignement dispensé par le Département Formation des Stagiaires de la chambre régionale des huissiers.

---

<sup>17</sup> Article 1 du décret n°75-770 du 14 août 1975.

<sup>18</sup> Il faut, en outre, avoir subi avec succès une épreuve spéciale de droit local dans le cadre de l'examen professionnel (article 48 du décret n°75-770 du 14 août 1975).

## Annexe 2

L'examen professionnel est subi devant un jury national<sup>19</sup> qui choisit les sujets des épreuves : deux écrits (sujet juridique général et rédaction d'actes) et trois oraux (droit, procédure pénale, gestion d'une étude).

Le nombre de candidats qui se présentent chaque année (480 environ) et le taux de réussite à l'examen (27 % en moyenne) sont stables sur les cinq derniers exercices, se traduisant en moyenne l'accès à la profession de **129 nouveaux huissiers par an**.

**Tableau 11 : Nombre de candidats et taux de réussite à l'examen d'admission à la profession d'huissier**

Année	Candidats	Candidats reçus	Pourcentage d'admission
2008	490	134	27 %
2009	476	140	29 %
2010	453	124	27 %
2011	467	116	25 %
2012	518	131	25 %

Source : Chambre nationale des huissiers de justice.

### 2.4.2. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales d'huissiers

La nomination aux offices d'huissiers est prononcée par arrêté du ministre de la justice :

- ♦ soit sur présentation d'un successeur par l'huissier sortant. La demande de nomination est présentée au Procureur Général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Elle est accompagnée notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants-droit et le candidat, et d'un plan de financement de l'acquisition. Le droit de présentation, introduit par l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816<sup>20</sup> comporte une contrepartie financière qui représente la valeur de l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation en faveur du cessionnaire. Il ne s'agit pas d'une cession d'un office, lequel appartient à l'État en théorie. En pratique, cependant, son évaluation s'effectue selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. L'usage du droit de présentation est transmis, en cas de décès du titulaire de l'office, aux héritiers ou légataires du titulaire<sup>21</sup> ;

<sup>19</sup> Le jury est présidé par un conseiller à la Cour de cassation. Il est composé d'un professeur de droit ou d'un maître de conférences d'une unité de formation et de recherche juridique des universités, de trois huissiers de justice, en activité ou honoraires, et d'un clerc d'huissier de justice remplissant les conditions d'aptitude exigées pour être nommé huissier de justice. Le président et les membres du jury sont désignés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

<sup>20</sup> « Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément du Président de la République des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles ».

<sup>21</sup> L'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 ne s'applique pas en Alsace et en Moselle.

## Annexe 2

- ♦ soit par choix du garde des sceaux, pour les offices créés ou laissés vacants. Cette situation est rare. **Entre 1962 et 1983, 45 créations ont eu lieu contre 541 suppressions** (en milieu rural). **Contrairement à celle des notaires, la nomination des huissiers à des offices créés ou laissés vacants ne suppose pas la réussite à un concours.** Les candidatures sont adressées au procureur général, qui les transmet au garde des sceaux avec un avis (établi après réception de l'avis motivé de la chambre départementale et consultation de la chambre régionale). Elles sont ensuite classées par ordre de préférence par une commission<sup>22</sup>. Ladite commission émet par ailleurs un avis sur les créations, avis qui ne lie pas le Garde des sceaux. La mission n'a pu contrôler la pratique de la Chancellerie en matière de suivi des recommandations de cette commission, mais relève que la procédure donne un poids important à la profession dans le contrôle des nouveaux entrants.

Dans les deux cas, le Procureur général recueille l'avis motivé de la chambre départementale sur la moralité et sur les capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que sur ses possibilités financières au regard des engagements contractés. Le procureur général transmet le dossier au garde des sceaux, ministre de la justice, avec son avis motivé. Le garde des sceaux, ministre de la justice, demande, le cas échéant, à la chambre nationale des huissiers ou à tout autre organisme professionnel des renseignements sur les activités antérieures du candidat. La Chancellerie procède à la nomination des professionnels au regard de leurs aptitudes, par un arrêté du garde des sceaux.

### **2.4.3. Les créations de nouvelles charges sont définies par une commission dont la moitié des membres sont issus de la profession**

Une commission de localisation est chargée, auprès de la Chancellerie, de donner son avis ou d'émettre des recommandations sur la localisation des offices d'huissiers de justice en fonction des besoins du public et de la situation géographique, économique et démographique. Elle est présidée par un magistrat du siège et comprend le directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, un magistrat de l'ordre judiciaire membre du parquet, le président de la chambre nationale des huissiers de justice, deux huissiers de justice (désignés après avis de la chambre nationale des huissiers de justice) et un clerc proposé par une organisation syndicale. Quatre membres de la commission sur huit sont donc des représentants des études d'huissier.

La commission établit des prévisions quinquennales concernant le nombre d'huissiers de justice et des offices d'huissiers de justice ainsi que leur localisation. Pour chaque cour d'appel dont la situation est examinée, la commission, après avoir pris connaissance des notes d'information des chambres régionales d'huissiers de justice ainsi que des rapports des autorités judiciaires intéressées, dresse un état des créations, des transferts ou des suppressions d'offices, des ouvertures de bureaux annexes ou de leur transformation en offices distincts réalisés depuis l'élaboration des dernières prévisions quinquennales, et adresse au garde des sceaux ses recommandations.

La baisse du nombre d'études sur les trois dernières décennies (voir paragraphe 1.2.1.1) indique que l'action de la Chancellerie, assistée par la commission de localisation, a consisté à acter la suppression d'études d'huissier en milieu rural, sans créations au même niveau dans les secteurs plus attractifs. Dans ces derniers, les études déjà établies ont par conséquent bénéficié d'un accroissement de leur activité, en l'absence de liberté d'installation de nouveaux entrants.

---

<sup>22</sup> Cette commission, composée de deux magistrats, de deux huissiers et d'un clerc d'huissier, est donc majoritairement contrôlée par la profession.



## Annexe 2

Des indemnités sont par ailleurs prévues aux articles 42 et 43 du décret n°75-770 du 14 août 1975 pour compenser les pertes de revenus de confrères qui pourraient être causées par l'implantation d'une nouvelle étude (hors Alsace et Lorraine). De même, les indemnités qui peuvent être dues à l'ancien titulaire d'un office supprimé par les huissiers de justice bénéficiaires de la suppression sont évaluées et réparties en fonction du bénéfice résultant, pour chacun d'eux, de cette suppression.

Les indemnités sont évaluées et réparties à l'expiration de la sixième année civile suivant celle de la nomination ou du transfert d'office du nouvel entrant. Le montant et la répartition des indemnités sont fixés par accord entre les parties qui en avisent le procureur général et la chambre des huissiers de justice dans le ressort de laquelle est établi l'office créé, supprimé ou bénéficiaire d'une extension de compétence.

A défaut d'accord amiable, le montant et la répartition des indemnités sont fixés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de la commission de localisation des offices d'huissier de justice.

### 2.5. Modalités d'exercice particulières

#### 2.5.1. L'exercice de la profession est soumis à des obligations réglementaires

Les huissiers de justice ne peuvent, à peine de nullité, instrumenter à l'égard de leurs parents et alliés et de ceux de leur conjoint en ligne directe ni à l'égard de leurs parents et alliés collatéraux jusqu'au sixième degré (loi n° 92-644 du 13 juillet 1992).

Les huissiers de justice **sont tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont requis**, sauf dans les cas d'empêchement et pour cause de parenté ou d'alliance (article 1 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

Les huissiers de justice sont tenus de remettre eux-mêmes, à personne ou à domicile, les exploits et actes qu'ils sont chargés de signifier, sauf dans certains cas (prévus par la loi du 27 décembre 1923 et le chapitre II du décret du 20 mai 1955). Les huissiers peuvent toutefois recourir à des clerks significateurs pour les représenter (cf. 2.5.2).

La chambre nationale des huissiers de justice garantit leur responsabilité professionnelle, y compris celle encourue en raison de leurs activités accessoires (article 2 de l'ordonnance n°45-2592 du 2 novembre 1945). Les huissiers lui versent à cet effet, par l'intermédiaire de leur chambre départementale, des cotisations spéciales.

L'huissier de justice doit respecter un plan comptable fixé par l'arrêté du 11 mai 2007.

Instituée en 2010<sup>23</sup>, la formation professionnelle continue est obligatoire pour les huissiers de justice en exercice. Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et la durée des activités susceptibles d'être validées au titre de l'obligation de formation professionnelle continue. La Chambre nationale des huissiers de justice détermine les modalités selon lesquelles elle s'accomplit.

Les huissiers sont tenus de mettre en œuvre les obligations relatives à **la lutte contre le blanchiment de capitaux** et de financement du terrorisme prévues par le code monétaire et financier. Ils effectuent toutefois moins de 1 % des déclarations de soupçons des professions non financières.

---

<sup>23</sup> Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

## Annexe 2

**Tableau 12 : Statistiques portant sur le nombre de « déclarations de soupçons » effectuées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des professions non financières**

Profession	2008	2009	2010	2011	Total	Part du total
Notaires	347	370	674	1069	2460	54,2 %
Commissaires-priseurs, sociétés de vente	5	5	8	16	34	0,7 %
Huissiers	1	2	0	17	20	0,4 %
Avocats	3	2			5	0,1 %
<b>Total professions non financières</b>	<b>597</b>	<b>949</b>	<b>1303</b>	<b>1691</b>	<b>4540</b>	<b>100 %</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

### 2.5.2. Le cas des huissiers salariés et des clerks « habilités à procéder aux constats »

L'huissier de justice peut exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office d'huissier de justice.

Le statut d'officier public salarié a été introduit en premier lieu pour les notaires, par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, avant d'être étendu vingt ans plus tard aux autres professions : huissier de justice, greffier de tribunal de commerce<sup>24</sup> ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires<sup>25</sup>.

Au 18 décembre 2012, on dénombre environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3 234), 1 greffier de tribunal de commerce salarié (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

L'article 3 ter de l'ordonnance n°45-2592 du 2 novembre 1945 restreint toutefois cette possibilité à la « règle du 1 pour 1 », à travers l'emploi :

- ◆ d'un huissier de justice salarié, si l'office est tenu par une personne physique ;
- ◆ d'un **nombre d'huissiers de justice au maximum égal au nombre d'huissiers de justice associés**, si l'office est tenu par une personne morale.

Les constats établis à la requête des particuliers peuvent être dressés par un **« clerk habilité à procéder aux constats »**, dans la limite d'un clerk par office d'huissier de justice et de deux clerks par office lorsque son titulaire est une société civile professionnelle ou une société d'exercice libéral. Dans ce cas, les constats sont signés par le « clerk habilité à procéder aux constats » et contresignés par l'huissier de justice qui est civilement responsable du fait de son clerk (article 1bis de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers).

Des **« clerks significateurs »** peuvent également se substituer aux huissiers de justice pour la signification des actes.

Le recrutement d'un huissier salarié ou clerks habilités permet à une étude de démultiplier le nombre d'actes qui peuvent être pris en charge sans associer davantage d'huissiers au capital.

<sup>24</sup> Loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires et décrets n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés et n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés.

<sup>25</sup> Loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

### 2.5.3. Un contrôle interne à la profession est exercé par des huissiers

Chaque étude fait l'objet, à des dates variables, d'une inspection annuelle, organisée à l'initiative de la chambre régionale des huissiers de justice. Toutefois, l'inspection des études des présidents de chambres régionales est organisée à l'initiative de la Chambre nationale des huissiers de justice.

Le contrôle annuel est normé selon les dispositions de l'arrêté du 4 juin 2008 fixant les modalités des contrôles devant être effectués lors des inspections annuelles des études d'huissier de justice.

Les inspections sont organisées par les chambres régionales et la chambre nationale des huissiers de justice, à la diligence de leur président. Elles **sont réalisées par des huissiers et concernent l'ensemble des activités professionnelles des huissiers de justice, y compris leurs activités accessoires.** Elles portent notamment sur la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement de l'étude et sur le respect par les huissiers des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment.

Outre les inspections annuelles, les études d'huissier de justice font l'objet d'inspections occasionnelles portant soit sur une question particulière, soit sur l'ensemble de l'activité professionnelle de l'huissier et sur les activités accessoires autorisées par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établie l'étude. L'article 94 du décret du 29 février 1956 prévoit en effet que les études d'huissier de justice sont placées sous la surveillance du procureur de la République.

L'inspection occasionnelle est prescrite soit par le président de la chambre régionale ou de la Chambre nationale des huissiers de justice, soit par le procureur de la République, le procureur général ou le garde des sceaux, ministre de la justice. L'autorité qui prescrit l'inspection fixe aux inspecteurs qu'elle désigne la nature de leur mission. Lorsque l'inspection est prescrite par un organisme professionnel, avis en est donné au procureur de la République et, selon le cas, au procureur général ou au garde des sceaux, ministre de la justice.

Les peines disciplinaires possibles sont, par ordre croissant de gravité :

- ◆ le rappel à l'ordre ;
- ◆ la censure simple ;
- ◆ la censure devant la chambre assemblée ;
- ◆ la défense de récidiver ;
- ◆ l'interdiction temporaire ;
- ◆ la destitution.

La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée.

En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions.

La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel.

La mission n'a pu obtenir de données portant sur les manquements relevés lors des contrôles et sur les sanctions prononcées ni auprès de la Chancellerie, ni auprès des représentants de la profession.

## 2.6. Éléments de comparaison internationale

### 2.6.1. Allemagne<sup>26</sup>

« L'exécution forcée est le processus par lequel à l'aide de la force publique le créancier peut faire valoir ou protéger ses droits. En Allemagne, ce sont les règles du Code de procédure civile (Zivilprozessordnung) qui s'appliquent.

Pour le créancier les conditions préalables à l'exécution forcée sont le titre exécutoire, qui doit être revêtu de la formule exécutoire. Ce titre doit être notifié au débiteur. La question est de savoir quels sont les titres qui peuvent servir de base à une exécution forcée. Toutes ces questions sont réglées dans le Code de procédure civile.

Les organes compétents de l'exécution sont l'huissier de justice, le tribunal chargé de l'exécution, le tribunal saisi en première instance et le préposé au livre foncier. La compétence de ces organes dépend du type de créance (en particulier, mobilière ou immobilière). A ce sujet il est possible de distinguer entre l'exécution forcée en matière pécuniaire et les autres créances (obligation de faire ou de ne pas faire).

L'huissier de justice est essentiellement compétent en matière de saisie des meubles corporels (saisie et vente). En droit allemand, l'huissier de justice est un fonctionnaire qui, conformément à l'article 154 de la loi portant organisation du système judiciaire (GVG), est chargé de la signification, de la sommation, et de l'exécution.

L'huissier recueille également les déclarations sur l'honneur (eidesstaatliche Versicherung) (article 899). C'est la raison pour laquelle le Code de procédure civile contient dès le début, dans le chapitre relatif aux « Dispositions communes », les règles générales concernant les devoirs des huissiers de justice ».

### 2.6.2. Belgique<sup>27</sup>

« L'huissier de justice personnifie le droit de l'exécution en Belgique. En tant qu'acteur judiciaire de terrain par excellence, il lui revient de traduire, dans les faits, les droits et les obligations de chacune des parties à un litige tels qu'ils ont été consacrés dans un titre ayant force exécutoire (que ce titre prenne la forme d'une décision de justice, d'un acte notarié, ou d'un acte administratif). Pour ce faire, l'huissier de justice a, à sa disposition, une série d'instruments parmi lesquels figurent les mesures d'exécution forcée définies par le Code judiciaire belge.

Concrètement, ces mesures d'exécution forcée ont pour objectif de permettre au créancier d'appréhender les biens constituant le patrimoine de son débiteur lorsque ce dernier ne se conforme pas volontairement au titre exécutoire délivré contre lui.

Sur le plan civil et commercial, l'huissier, qui exerce sous régime libéral, dispose d'une position monopolistique en ce qui concerne la signification des actes et l'exécution forcée ».

---

<sup>26</sup> Source : site [www.europe-eje.eu](http://www.europe-eje.eu), propriété du consortium Exécution Judiciaire en Europe (EJE), ayant pour chef de file la Chambre nationale des huissiers de justice.

<sup>27</sup> Source : Ibid.

### 2.6.3. Italie<sup>28</sup>

« En Italie, différents organismes publics et privés interviennent dans les différentes phases de la procédure d'exécution, mais le rôle principal est exercé par l'huissier de justice ainsi que le juge de l'exécution. L'huissier de justice est tenu d'appliquer le titre exécutoire - à savoir la décision de justice, l'ordonnance d'injonction de payer, la lettre de change, l'acte d'expulsion, l'ordonnance d'adjudication, etc. - alors que le juge de l'exécution, en plus d'intervenir en cas d'opposition ou de contestation soulevées en matière d'exécution, a pour mission de suivre, directement ou par délégation, la phase finale de la procédure d'exécution (de la vente des biens saisis à la distribution des sommes dues).

Selon l'article 1 de leur statut, les huissiers de justice, qui sont affectés aux Bureaux des significations, exécutions et protêts du tribunal, sont des auxiliaires de justice. Ils procèdent à la rédaction des actes qui leur sont demandés lorsque ces dits actes sont ordonnés par le tribunal ou requis par le greffier ou la partie concernée. Il leur est interdit de recruter du personnel privé dans leurs services. L'huissier de justice est un organe possédant un pouvoir juridictionnel qui exerce des fonctions auxiliaires du juge, mais aussi des activités autonomes, aussi bien civiles, administratives qu'extra-judiciaires. Il ne peut pas accepter d'emplois publics ou privés, travailler dans le commerce, l'industrie ni exercer aucune autre profession ou exercer des fonctions dans des sociétés à but lucratif.

L'huissier de justice est un fonctionnaire public (avec certaines adaptations, toutefois) qui n'a pas sa propre étude comme dans les autres pays européens. Pour son activité, il utilise les biens et les structures de l'administration publique et opère sous la supervision du magistrat, chef du tribunal auquel il est rattaché.

En matière pénale, l'huissier de justice procède principalement à la notification des actes, tandis qu'en matière civile, il procède à la notification, l'exécution des décisions de justice et des autres titres exécutoires avec l'aide, si nécessaire, de la force publique.

En ce qui concerne les activités extra-judiciaires, il intervient dans :

- ◆ le service des protêts en matière d'effets de change et de chèques ;
- ◆ la notification des actes extra-judiciaires (mises en demeure, sommations) ;
- ◆ la mise en demeure officielle du créancier à travers une offre réelle ou par sommation ».

### 2.6.4. Pays-Bas

La profession de Gerechtsdeurwaarder repose en Hollande sur la libre concurrence, et couvre une partie importante du marché du recouvrement amiable et judiciaire de créances. « Le système néerlandais de l'exécution se caractérise aujourd'hui par une très grande organisation et une efficacité reconnue des offices d'huissiers de justice qui se regroupent souvent sous la forme de réseaux comprenant plusieurs offices et plusieurs centaines d'employés. Les huissiers de justice néerlandais sont très compétitifs et offrent des services auxquels les grands donneurs d'ordre sont très sensibles. Ils sont à la fois juristes de haut niveau et chefs d'entreprise travaillant souvent sous les normes ISO »<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Source : *ibid.*

<sup>29</sup> Source : Jos Uitdehaag, huissier de justice (Pays-Bas) et membre questeur du Comité de l'UIHJ, cité en avril 2007 par l'Union Internationale des Huissiers de justice.

2.6.5. Comparaison européenne du nombre de professionnels<sup>30</sup>

Pays	Nombre de professionnels	Observations	Ratio de professionnels pour 100 000 habitants
Allemagne	4 200		5,1
Autriche	36		0,4
Belgique	550		5,1
Bulgarie	162		2,1
Danemark	466	« court bailiffs »	8,5
Espagne	8 900	« procuradores »	19,4
Estonie	98		7,5
Finlande	88	88 huissiers et 681 « adjoints »	1,7
<b>France</b>	<b>3 000</b>		<b>4,7</b>
Grèce	2 100		18,8
Hongrie	198		1,9
Irlande	31	« sheriffs ou registrars »	0,7
Italie	3 500		5,8
Lettonie	112		5,1
Lituanie	123		3,7
Luxembourg	12		2,4
Norvège	50		1,0
Pays-Bas	353		2,1
Pologne	620		1,6
Portugal	412		3,9
Roumanie	393		1,8
Slovénie	45		2,3
République Slovaque	268		5,0
République Tchèque	121		1,2
Suède	250		2,7

Source : Union Internationale des Huissiers de justice, Présentation de position – L’huissier de justice en Europe, décembre 2010.

### 3. Questions soulevées

#### 3.1. L’évolution du tarif réglementé depuis 1997 est marquée par une hausse des tarifs forfaitisés et par une baisse des droits proportionnels

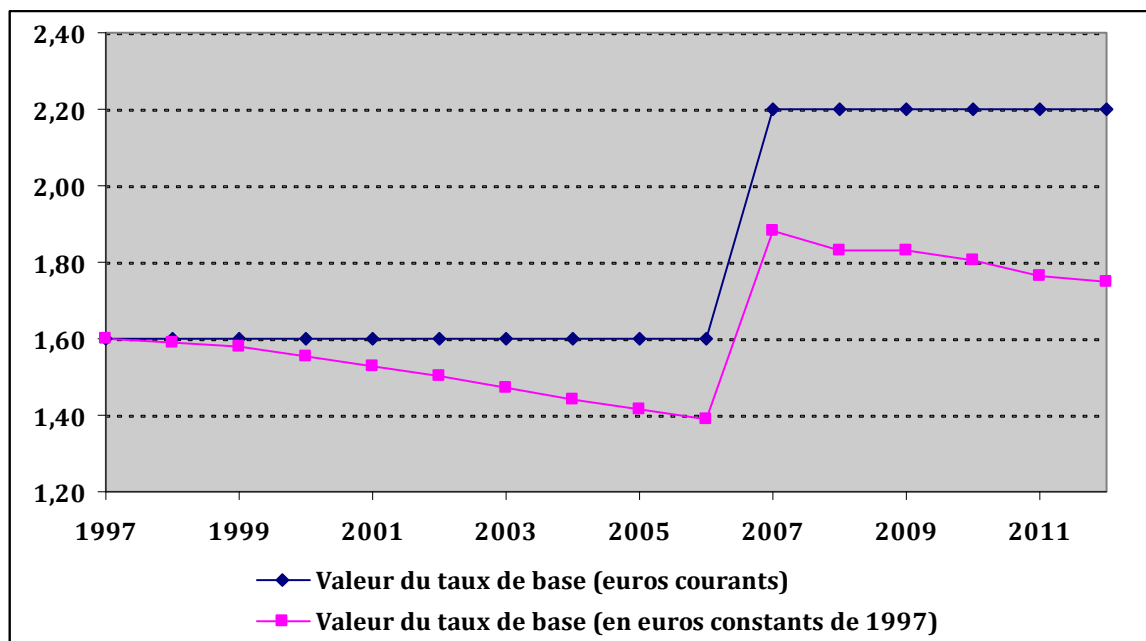
##### 3.1.1. Le « taux de base » a connu une unique revalorisation en 2007 qui se traduit par une augmentation au-delà de l’inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012

Depuis le décret du 12 décembre 1996, une unique revalorisation du « taux de base » a eu lieu (de 10FF -ou 1,60 €- à 2,20 €), à travers le décret n°2007-774 du 10 mai 2007. **Cette revalorisation de 37,5 % a dépassé l’érosion monétaire due à l’inflation de la décennie qui avait précédé.** En septembre 2012, le « taux de base » s’élève à 2,20 € courants, soit 1,75 € en euros constants de 1997.

Le taux de base s’inscrit donc fin 2012 en augmentation de 9,3 % par rapport à sa valeur de décembre 1996, après neutralisation de l’inflation. **Les actes au tarif forfaitaire ont connu la même évolution, se traduisant par une augmentation de la rémunération de l’huissier.**

<sup>30</sup> Source : *ibid.*

Graphique 10 : Évolution du « taux de base » des huissiers entre 1997 et 2012



Source : Mission IGF.

### 3.1.2. Les seuils et taux des barèmes proportionnels du tarif n'ont pas été modifiés depuis 1997, réduisant le montant des droits proportionnels

Les seuils et taux des barèmes proportionnels et la codification des actes en « taux de base » sont demeurés inchangés depuis 1996, à l'exception de la conversion du franc à l'euro et de l'introduction de précisions d'actes.

Étant donnée la **dégressivité des barèmes** (en particulier des barèmes des droits d'enregistrement et des droits dus par le débiteur), cela signifie que les droits proportionnels sont moins élevés fin 2012 qu'ils ne l'étaient seize ans plus tôt.

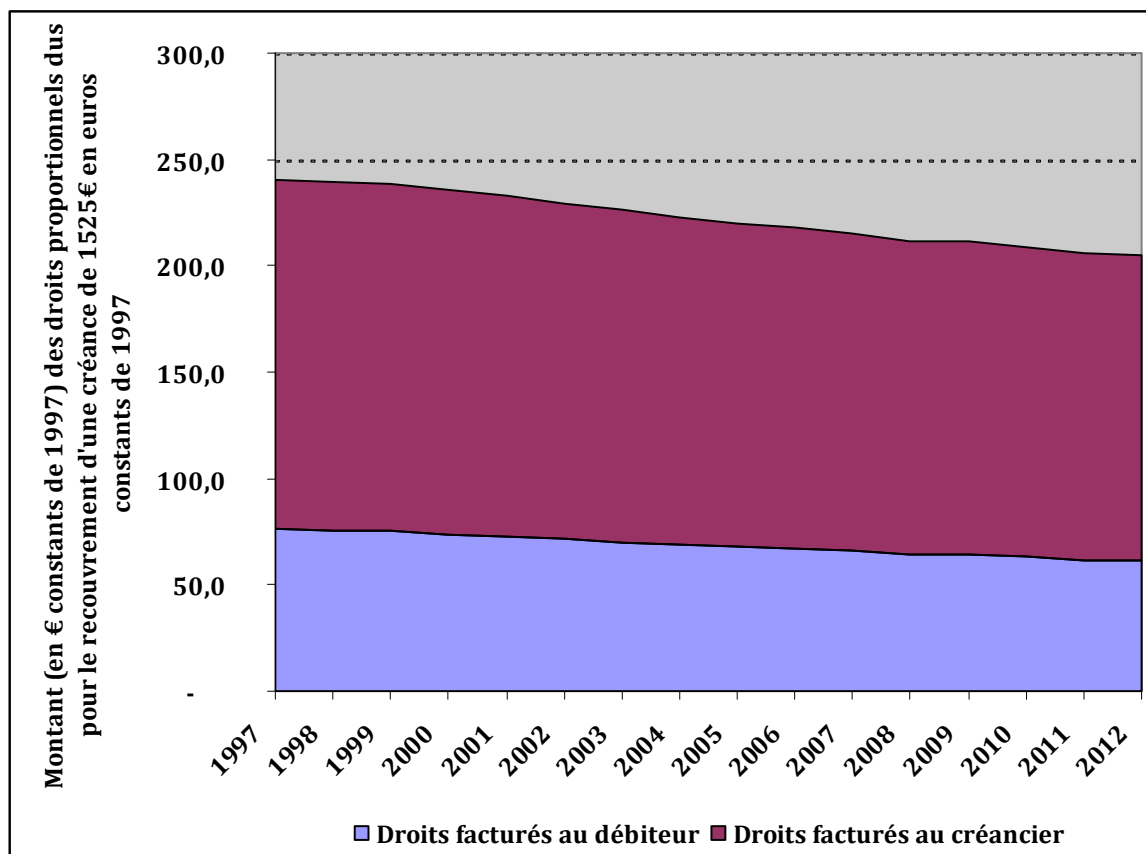
La baisse atteint un niveau maximal de 15 % pour une créance au seuil de 1 525 € du barème.

Pour le recouvrement forcé d'une créance de 1 525 € en 1997 (soit 10 000 FF de 1997), un huissier touchait 240,48 € de droits proportionnels, répartis entre créancier et débiteur. En septembre 2012, le recouvrement forcé de 1 918,10 € (équivalent à 10 000 FF de 1997) rapporte 257,38 € euros courants, soit 204,63 € de 1997, ce qui traduit une baisse de 15 % des droits proportionnels.

La non revalorisation des seuils et taux entraîne la réduction des droits proportionnels facturés aux clients pour une même prestation. Dans le même temps, des actes liés à la même prestation ont augmenté en lien avec le taux de base.

**La part proportionnelle a ainsi, a priori, décliné dans la rémunération des huissiers de justice, compensée par l'augmentation de la partie forfaitaire.**

**Graphique 11 : Évolution du montant des droits proportionnels associés au recouvrement forcé d'une créance de 10 000FF en monnaie constante de 1997**



Source : Mission IGF.

### 3.2. Consultée sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé

Le 18 janvier 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret « relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelles par un huissier de justice », sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce.

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence s'est notamment prononcée sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé de ce nouvel acte, en examinant la nature de la mission d'assistance de l'huissier de justice, les motifs précis de recours aux huissiers, l'estimation du temps passé par dossier, le choix d'un taux horaire.

L'Autorité a travaillé à partir des éléments produits par la Chancellerie et par la chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ). Eu égard au temps de travail qu'elle a estimé à 1h20, la CNHJ avait suggéré d'établir le prix de la prestation à 86,96 € HT, soit à 1,04 € près le montant proposé par la Chancellerie (88 € HT pour une durée moyenne d'environ 45 minutes).

L'autorité de la concurrence a souligné que les estimations de temps passé par dossier de la CNHJ étaient surévaluées et a recommandé une minoration du tarif réglementé par rapport au projet sur lequel elle était saisie (-26 %, soit 65 € HT).



## Annexe 2

En particulier, la CNHJ ajoute au temps de travail effectif diverses tâches administratives, dont notamment le transport au greffe pour la consultation des pièces du dossier, qui est estimé à 20 minutes et pourrait être mutualisé.

### 3.3. Une enquête de la DGCCRF menée fin 2011 conclut à l'existence d'anomalies peu fréquentes portant sur l'information précontractuelle en matière d'honoraires libres et sur la facturation au débiteur de frais non réglementaires dans le cas de procédures de recouvrement amiable

Une enquête de la DGCCRF a été menée à partir du 4<sup>ème</sup> trimestre 2011 auprès de 291 études d'huissiers dans 20 régions, avec une attention particulière aux points suivants :

- ◆ information précontractuelle du consommateur sur les tarifs et honoraires libres ;
- ◆ conditions dans lesquelles les huissiers se livrent à une activité de recouvrement amiable.

La DGCCRF indique en préambule qu'aucune réclamation, et peu ou pas de plaintes lui « ont été adressées à l'encontre d'huissiers depuis de nombreuses années ».

La DGCCRF note que les pratiques des huissiers en matière de recouvrement amiable sont plus saines que celles de sociétés spécialisées dans le recouvrement de créances.

Les anomalies relevées consistaient en :

- ◆ affichage incomplet ou affichage hors taxes uniquement des tarifs ;
- ◆ absence d'une partie des informations précontractuelles pour des prestations libres, que les huissiers considèrent difficiles à estimer (urgence, éloignement, heure d'intervention, temps passé sur place variables impliquent d'après eux des honoraires individualisés) ;
- ◆ information incomplète remise aux débiteurs lors des procédures de recouvrement amiable (pas de mention du montant, de la date et des références de la créance) ;
- ◆ menace d'engager des poursuites judiciaires pour obtenir le paiement de créances prescrites (la durée de prescription étant de deux ans) ;
- ◆ facturation illégale de frais au débiteur, frais qui reviennent au créancier au stade amiable de la procédure de recouvrement.

L'étude relève par ailleurs les honoraires pratiqués au sein d'études d'un même département, qui permettent de constater une dispersion moyenne des honoraires :

- ◆ de 230 € HT à 350 € HT pour les constats (première heure), et de 150 à 200 € HT pour chaque heure supplémentaire ;
- ◆ entre 120 et 180 € HT l'heure de consultation juridique.

Enfin, il a été constaté la **facturation au débiteur de frais non conformes dans le cas de recouvrements amiables** (frais de recouvrement, coût des sommations de payer de sommations interpellatives, frais de rédaction et d'envoi de courrier, frais de dossiers, « frais de procédure » et frais fixes, qui selon la réglementation sont pris en charge par le créancier). Il a notamment été relevé chez trois huissiers (équipés du même logiciel) la facturation au débiteur, en sus du montant du chèque impayé, de la signification du certificat de non-paiement.

Peu favorisés par le manque de lisibilité des tarifs, les recours contentieux portant sur l'application de la réglementation tarifaire sont par ailleurs rares, et les actions collectives inexistantes. Par ailleurs, en cas de différent avec un membre d'une profession juridique réglementée (huissier, notaire, avocat), un client doit adresser une plainte à l'organisation représentant ce professionnel, avec un délai de carence avant de pouvoir recourir à un tiers non intéressé en appel.

## Annexe 2

Le constat du respect global des tarifs établi par la DGCCRF est à tempérer par les **enquêtes de consommation menées par l'UFC Que Choisir**<sup>31</sup>, qui mettent en avant des pratiques tarifaires critiquables. Il en va de même de l'existence de contentieux portés devant la Cour de Cassation : trois arrêts successifs n° 309 du 21 février 2006, 04-16030 du 30 mai 2006 et 05-20.923 du 30 janvier 2007 condamnent **la pratique d'honoraires libres pour des prestations qui auraient dû faire l'objet d'un tarif réglementé**. Par ailleurs, ces affaires mettent en évidence l'insuffisance du soutien des chambres départementales d'huissiers auprès des consommateurs pour statuer sur la régularité des tarifs pratiqués.

### 3.4. Les huissiers professionnels effectuent une partie de leurs sans visibilité de leur coût par les administrations ou à perte, pour des motifs d'intérêt public

En sus des huissiers du Trésor (fonctionnaires d'État), la direction générale des finances publiques (DGFIP) a recours aux services d'huissiers de justice pour effectuer une partie des procédures de **recouvrement amiable**. La DGFIP n'est pas en mesure de quantifier l'efficacité et l'efficience de ces procédures, dont elle ignore le coût : ce dernier est en effet intégralement répercuté sur le débiteur<sup>32</sup>. Ceci limite la capacité de l'administration de formuler des exigences en termes de qualité de service (taux et délai de recouvrement, prix facturé au consommateur).

La mission relève enfin qu'en l'état actuel, aucun marché n'est passé pour désigner les études qui travaillent pour le compte de la DGFIP, en dépit du chiffre d'affaires conséquent que cette activité peut représenter.

De même, les activités de suivi des audiences et d'assignation par les huissiers sont considérées par la Chancellerie comme étant réalisées à prix coûtant, voire à perte par ces professionnels libéraux, alors même qu'elles résultent du bon fonctionnement de la justice et pourraient être prises en charge par le secteur public (par fonctionnarisation ou délégation de service public). Le coût réel de ces activités est méconnu de la Chancellerie, et les surcoûts qui seraient occasionnés par leur intégration au giron public contribuent à apprécier la rémunération des huissiers de manière globale, avec l'objectif de rechercher un équilibre qui traduit de fait une péréquation.

---

<sup>31</sup> L'UFC Que choisir a notamment conduit début 2008 une enquête auprès de 400 huissiers portant sur le tarif (réglementé, et ne pouvant donner lieu à des honoraires libres) d'un état des lieux dressé par huissier. « 84 % des 400 professionnels interrogés ne respectent pas le tarif fixé par la loi pour un état des lieux d'entrée et de sortie du locataire [...]. Et les surcoûts facturés par les huissiers sont loin d'être négligeables : dans la moitié des cas, en effet, ces professionnels du droit appliquent une majoration comprise entre 47 et 106 %, soit une facture de 1,5 à plus de 2 fois le montant légal des honoraires ». D'après l'association, une partie des huissiers s'appuie sur le caractère supposé libre de cette prestation, ou sur son indexation sur le montant des loyers.

<sup>32</sup> Par exception à la règle qui fait porter les frais de recouvrement amiable sur le créancier (privé, par exemple), l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et l'article 128-I de la loi du 30 décembre 2004 prévoient que les frais sont facturés au débiteur lorsque le créancier est l'État ou une collectivité locale.

Le montant des frais est calculé selon un taux proportionnel aux sommes recouvrées, fixé en dernier lieu par un arrêté du 11 juin 2008 : 12, 55 % hors taxe des sommes recouvrées par l'huissier de justice. Le montant de ces frais ne peut être ni inférieur à 6,27 € HT, ni supérieur à 300 € HT par dossier transmis par le comptable du Trésor.

### 3.5. Le tarif national peine à rendre compte de la diversité des études et à les inciter à une plus grande efficience

Les tarifs des huissiers de justice sont définis de façon uniforme au niveau national. Dès lors, la fixation des tarifs en considérant les études les moins productives se traduit par un prélèvement non souhaitable dans les secteurs les plus dynamiques. Le coût global de ce maillage territorial fin n'est pas connu des régulateurs et du législateur.

Dans les secteurs à la demande forte, en effet, les professionnels ne sont pas suffisamment incités à adopter une structure de coût efficiente, du fait d'une concurrence faible ou inexistante sur les tarifs et d'une rémunération assurée par un chiffre d'affaires plus important. Lorsqu'ils réalisent des gains de productivité, ils en captent la totalité des bénéfices sans partage financier avec le consommateur : il en résulte une rente pour les professionnels.

Une enquête menée par la DGCCRF auprès d'études d'huissiers en novembre 2012, dans le cadre de la mission IGF, a permis de vérifier la diversité des rentabilités des études relevée dans les données fiscales, en fonction de la localisation mais aussi de l'organisation retenue. Parmi les douze études rencontrées, **la plus innovante et la mieux organisée (où des démarches de qualité ont été mises en œuvre par les associés) atteint par exemple une rentabilité de 60 %.**

### 3.6. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît et contribue à l'augmentation des tarifs

Lorsque leur nombre est limité, la valeur des autorisations d'exercer (études ou parts d'études dans le cas des huissiers de justice) s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur. La croissance de la population française se traduit par une telle demande croissante en services des huissiers, démultipliée pour chaque étude par la diminution globale du nombre des études.

Réciproquement, le niveau élevé du prix des études génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a instauré en son article 9 bis **une caisse ayant pour objet de consentir des prêts aux aspirants** aux fonctions d'huissier de justice et aux huissiers de justice en activité pour l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts sociales d'une structure d'exercice de la profession.

Les ressources de cette caisse, qui constitue un service particulier de la chambre nationale des huissiers, sont notamment constituées par une cotisation spéciale payable par chaque huissier (basée sur un taux par acte fixé annuellement par la chambre nationale, et sur le nombre d'actes moyens effectués en matière civile et commerciale, à l'exclusion des actes bénéficiant de l'assistance judiciaire). Les cotisations versées par chaque huissier de justice sont comptabilisées à son nom et **leur montant est remboursé dans les deux mois de la cessation de ses fonctions à cet officier ministériel ou à ses ayants droit.** Il s'agit donc à nouveau d'une forme d'épargne à long terme, et non d'une dépense.

La caisse de prêts est administrée par un comité de gestion de cinq membres désignés par la chambre nationale lors de chaque renouvellement biennal. La chambre nationale fixe, par un règlement intérieur soumis à l'approbation du garde des sceaux, ministre de la justice, le fonctionnement de ladite caisse.

## Annexe 2

La mission relève que l'article 88 du décret du 29 février 1956 stipule que « *la caisse de prêts n'est pas tenue de faire connaître les raisons qui ont motivé le rejet d'une demande de prêt* », une disposition qui renforce la position des professionnels établis vis-à-vis d'un nouvel entrant.

La valeur d'une étude d'huissier de justice est déterminée par rapport au chiffre d'affaires annuel réalisé en moyenne durant les dernières années d'exercice, affecté d'un coefficient qui dépend de la localisation et fluctue autour de 1.

Avant la hausse du taux de base intervenue en 2007, les revenus des huissiers croissaient plus rapidement que l'inflation (+10,5 % entre 2001 et 2006 en euros courants, contre une inflation de 9,2 % sur la même période). La revalorisation du taux de base des huissiers en 2007 a permis une **forte croissance des revenus (+30,2 % entre 2006 et 2010 contre une inflation de 6,4 %) et du prix des études.**

En raison de la **rigidité de l'offre et des tarifs**, ces évolutions correspondent à l'accroissement des revenus annuels et de la rente constituée par le prix des études, financés par l'augmentation des prix facturés aux consommateurs.

**Tableau 13 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ), rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	112 794	919	-	-
2002	112 768	1200	-	-
2003	115 515	1402	-	-
2004	121 809	1385	-	-
2005	122 401	1472	340 040	326
2006	124 670	1323	360 328	332
2007	139 496	1105	350 548	302
2008	158 392	814	354 058	300
2009	159 978	472	363 833	217
2010	162 373	109	439 707	384
2011	-	-	386 556	303
Évolution 2005-2010	32,7 %	-	29,3 %	-
Évolution 2001-2010	44,0 %	-	-	-

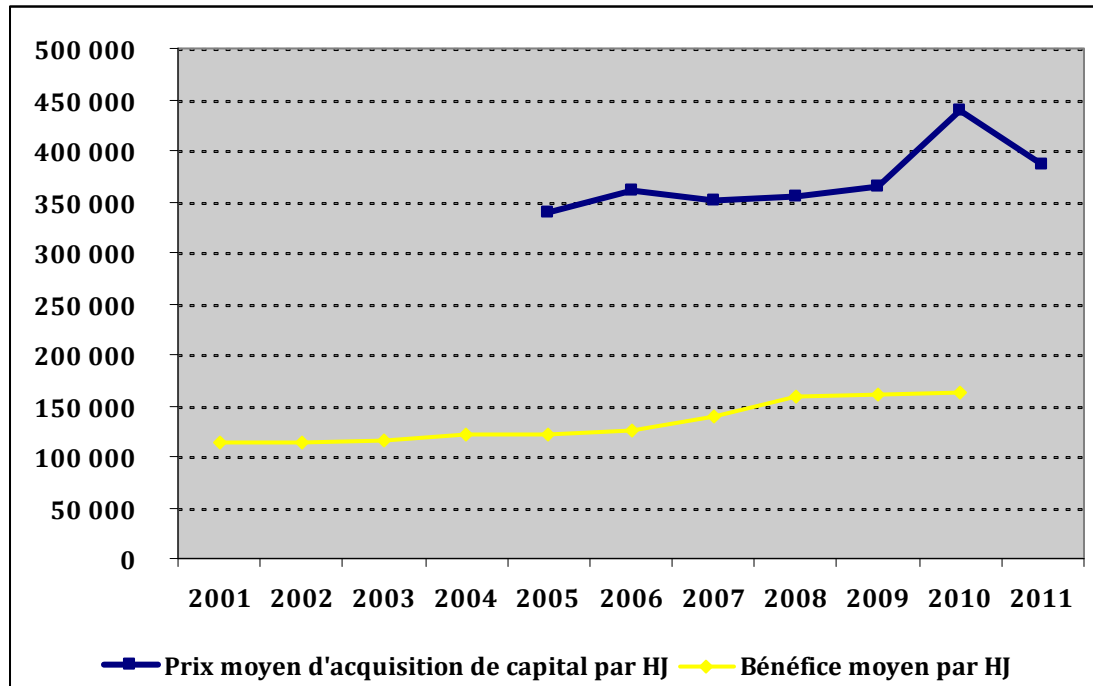
*Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.*

*Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.*

Le montant moyen de cession des offices a atteint 332 000 € pour les offices individuels et 1 000 041 € pour les offices en société sur la période 2009-2011<sup>33</sup>. En moyenne, le coût d'accès au capital d'un huissier **s'est ainsi élevé à 403 679 € sur cette période, à travers l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts d'une société.**

<sup>33</sup> *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Graphique 12 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice, rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Options spécifiques à la profession

#### 4.1.1. Suppression du monopole de signification des actes de justice

Les huissiers de justice disposent du monopole de signification des décisions de justices, actes de procédures et autres titres exécutoire. En pratique, la profession a confié à la mission que dans plusieurs grandes agglomérations françaises (notamment Paris, Marseille...), cette activité était opérationnellement organisée sous forme d'un « *bureau commun de signification* ». Des clerks collectent chaque matin les actes de procédures à signifier auprès des études, les portent et trient au bureau de signification avant de partir, individuellement, signifier eux-mêmes les actes pour le compte de l'huissier titulaire de l'étude.

#### Conclusion :

La description que la profession a faite, auprès de la mission, de l'activité de signification des actes de procédures et décision de justice (à l'exclusion des commandements de payer) ne permet pas d'identifier de spécificité de cette activité légitimant qu'elle soit réservée aux huissiers de justice. Une autre organisation de cette activité serait envisageable :

- ♦ Soit la mise en place d'une délégation de l'activité à un échelon territorial large voire national à un opérateur à même de réaliser des économies d'échelle ;

## Annexe 2

- ◆ Soit par la mise en place d'une délégation spécifique d'activité consentie à un opérateur postal, réputé assurer un service public de proximité, et déjà engagé dans des transmissions de plis pour lesquels une preuve de remise est demandée (lettres recommandés).

### 4.1.2. Les tarifs forfaitaires des huissiers ont connu une hausse en valeur constante de 9 % entre 1996 et 2012

La revalorisation du taux de base des huissiers en 2007 a permis une forte croissance des revenus (+30,2 % entre 2006 et 2010 contre une inflation de 6,4 %) et du prix des études.

Au total, les tarifs liés au taux de base ont augmenté de 9 % au-delà de l'inflation entre 1996 et 2012, sans que la mission n'identifie de justification économique à une telle augmentation.

La profession d'huissier est caractérisée par des niveaux de marge très élevés : de 32 % à 47 % du chiffre d'affaires, avec une moyenne et une moyenne de 41 %.

La rémunération moyenne nette d'un huissier titulaire d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 162 373 € d'après les données de cession du ministère de la justice.

#### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 44 %, autour d'une moyenne à 24 % environ. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 83 000 € par an, soit 6 900 € nets par mois.

## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée

Parmi les professions réglementées examinées, certaines disposent d'une liberté entière d'installation sous réserve que la personne dispose des qualifications requises et s'inscrive, selon les cas, à l'ordre ou aux chambres des métiers (ex. les médecins généralistes et spécialistes, les professions artisanales hormis les taxis, les professions du chiffre).

En théorie, l'octroi d'une autorisation explicite vise à assurer un contrôle de la puissance publique sur les professionnels, notamment quand ils sont investis de la qualité d'officiers publics ou ministériels.

La mission constate que le contrôle administratif exercé s'apparente souvent à une limitation de l'offre de services. L'effet de rareté des autorisations que ceci engendre crée un effet patrimonial pour les détenteurs des autorisations administratives. Il en résulte un coût élevé d'installation pour les nouveaux entrants et une allocation sous-optimale des compétences des professionnels qualifiés désirant s'installer.

Par exemple, la mission a relevé que le nombre d'études d'huissiers de justice a baissé de 18 % depuis 1980, par des suppressions dans les secteurs ruraux sans créations au même niveau dans les zones dynamiques. En parallèle, le coût d'accès au capital d'un huissier s'est ainsi élevé à 403 679 € sur la période 2009-2011, à travers l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts d'une société.

En remplacement d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante. Il a été institutionnalisé chez les notaires et commence à se développer parmi les huissiers de justice.

Contrairement aux avocats salariés, les huissiers concernés n'ont pas la liberté de s'installer.

## Annexe 2

La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, le préalable à l'installation car le nombre d'autorisations ou de charges dans les secteurs attractifs évolue moins vite que le nombre de diplômés désireux de s'y installer.

### Conclusion

La mission relève que l'objectif poursuivi par le dispositif d'autorisation actuel serait rempli si l'intervention de la puissance publique se limitait à un pouvoir d'opposition à l'installation, justifiée par des motifs précis définis par la loi.

### **4.2.2. La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts**

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ les tarifs des greffes des tribunaux de commerce financent pour partie les activités de secrétariat des tribunaux, assumées « gratuitement » pour le compte du ministère de la justice ;
- ◆ **les tarifs des actes établis pour le compte des personnes privées financent pour partie les activités de suivi des audiences et de recouvrement des créances publiques, dont le tarif est inférieur à leurs coûts réels, d'après la profession et les administrations concernées ;**
- ◆ les tarifs des commissaires priseurs judiciaires financent pour partie les activités de liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant, opérations parfois lourdes et complexes ;
- ◆ un prélèvement forfaitaire de 0,35 € est appliqué sur chaque contrôle automobile au titre de la rémunération des activités réalisées par l'UTAC en tant qu'opérateur technique central (OTC) du contrôle automobile pour le compte de l'État (réflexion prospective sur les points de contrôle, représentation internationale, veille technique).

Cette pratique appelle les remarques suivantes :

- ◆ d'une part, l'administration ne procède pas aux diligences suffisantes pour connaître le niveau réel des coûts associés aux services concernés ;
- ◆ d'autre part, elle ne bénéficie par de l'avantage qu'apporte une mise en concurrence régulière de prestataires de services, notamment sur le prix et les améliorations de la qualité du service rendu ;
- ◆ de plus, la délivrance de services « gratuits » non explicités au bénéfice de l'administration affaiblit cette dernière dans les discussions entourant la révision des tarifs ;
- ◆ enfin, dans un contexte de contrainte sur le financement budgétaire du service public ceci peut contribuer, au moins en fait, à contourner les principes d'universalité budgétaire et de non affectation de l'impôt.

### Conclusion

La mission recommande une budgétisation des dépenses qui relèvent de la dépense publique ou, à défaut, une comptabilisation séparée dans des mécanismes de coûts analytiques transparents :

- ◆ recouvrement pour le compte de l'Etat et des collectivités locales ;
- ◆ suivi des audiences par les huissiers audienciers.

Un droit facturé à l'Etat créancier pour le recouvrement effectué par les huissiers permettrait de sensibiliser la DGFIP au coût actuellement implicite de cette procédure et de lui donner les outils de négociation pour améliorer la qualité de ce service.

## Annexe 2

Dans le cas des huissiers audienciers, une rémunération horaire pourrait être établie pour assister aux audiences.

Une partie de la taxe forfaitaire sur les actes d'huissier pourrait être utilisée pour assumer le coût de ces activités, tandis qu'en parallèle le tarif des autres actes devrait connaître une baisse du fait de la suppression de la péréquation implicite.

En tout état de cause, il conviendrait de privilégier dans la définition des tarifs une approche analytique et non globale, liée au coût réel efficient supporté par le professionnel.

### 4.2.3. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »

Pouvoirs publics et professionnels ont fait le constat, que la mission ne remet pas en cause, que, dans certains territoires, le nombre de clients des professions étudiées est inférieur au seuil de rentabilité ou de revenu acceptables par les professionnels.

Pour qu'un service de proximité soit, malgré cela, proposé certains tarifs réglementés sont spécifiquement aménagés.

Il s'agit d'assurer un minimum d'attractivité pour des territoires où un tarif au prix de revient rendrait l'activité peu rentable.

Cet objectif est au cœur des considérations de la Chancellerie dans la définition des tarifs des notaires, des **huissiers**, des commissaires priseurs judiciaires.

#### Conclusion

Il serait préférable d'expliciter le coût réel de cette politique d'aménagement du territoire et de la faire financer par l'impôt, local ou national, ou par une cotisation de péréquation explicite.

Dans d'autres secteurs que ceux examinés par la mission, cette approche d'explicitation des coûts est systématique : les tarifs d'électricité sont décomposés en un tarif de distribution et un tarif de péréquation (la « *contribution au service public d'électricité* »), La Poste reçoit une subvention au titre de la distribution de courrier en zone rurale.

### 4.2.4. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des huissiers de justice ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

**Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs.** Les révisions se traduisent par une réévaluation des tarifs nominaux : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés (du fait, par exemple, des mutualisations, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mises au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).



### Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

#### **Encadré 2 : Exemple d'intervention de l'Autorité de la concurrence sur un élément du tarif des huissiers<sup>34</sup>**

Le 18 janvier 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant un projet de décret « *relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelles par un huissier de justice* », sur le fondement de l'article L. 410-2 du code de commerce.

Dans son avis, l'Autorité de la concurrence s'est notamment prononcée sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé de ce nouvel acte, en examinant la nature de la mission d'assistance de l'huissier de justice, les motifs précis de recours aux huissiers, l'estimation du temps passé par dossier, le choix d'un taux horaire.

L'Autorité a notamment travaillé sur les éléments apportés par la Chancellerie et la Chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ). Elle a souligné que les estimations de temps passé par dossier de la CNHJ étaient surévaluées et recommandé une minoration du tarif réglementé par rapport au projet sur lequel elle était saisie.

Appliquée aux révisions tarifaires des huissiers de justice, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

#### **4.2.5. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs**

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des huissiers de justice, le barème défini en 1996 a été modifié à 17 reprises mais avec une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne).

### Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

---

<sup>34</sup> Avis n° 10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice.

## Annexe 2

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

### 4.2.6. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères

Les activités de vente aux enchères judiciaires sont segmentées selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes<sup>35</sup>.

**Tableau 14 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire**

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires <sup>36</sup> (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

*Source : Mission IGF.*

La maîtrise de la complexité des ventes et le besoin de sécurité juridique des vendeurs et des acheteurs peuvent être satisfaits de façon équivalente par plusieurs professions.

#### Conclusion

La mission n'identifie aucun motif autre qu'historique à la persistance du monopole des commissaires-priseurs judiciaires et des notaires en particulier.

Une simple validation de qualification, sur la base d'un diplôme ou d'une formation continue qualifiante, pourrait être envisagée, en particulier à destination de toutes les professions du droit.

Il s'agirait d'aligner l'ensemble du dispositif sur celui en vigueur depuis 2001 pour les ventes volontaires : un professionnel pourrait être autorisé à effectuer un type de vente donné (volontaire ou judiciaire) dès lors qu'il réunit des conditions d'honorabilité et de qualification, issues de sa formation initiale ou continue.

<sup>35</sup> Commissaires-priseurs judiciaires, opérateurs de ventes volontaires, notaires, huissiers de justice, courtiers de marchandises assermentés, avocats, receveur des douanes, commissaire des domaines, agent des crédits municipaux.

<sup>36</sup> Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.

#### 4.2.7. Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels en lien avec un accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la Chambre nationale des huissiers de justice

La suppression des restrictions capitalistiques pourrait permettre le développement de formes d'exercice professionnel alternatives à l'exercice libéral. Il s'agit là d'un mouvement qui semble séduire un nombre croissant de professionnels, notamment les jeunes générations qui considère lourd d'exercer sous forme libérale. L'exercice salarié d'une profession ne fait pas obstacle à l'accomplissement de ses obligations déontologiques par le professionnel.

D'ores et déjà certains textes reconnaissent d'ailleurs la possibilité de concilier l'indépendance professionnelle avec le lien de subordination que suppose un contrat de travail :

- ◆ pour les notaires salariés, l'article 1<sup>er</sup> ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat précise notamment que, « *nonobstant toute clause du contrat de travail, le notaire salarié peut refuser à son employeur de recevoir un acte ou d'accomplir une mission lorsque cet acte ou cette mission lui paraissent contraires à sa conscience ou susceptibles de porter atteinte à son indépendance* » ;
- ◆ pour les avocats salariés, l'article 7 de loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit que « *l'avocat peut exercer sa profession en qualité de salarié* » qui, « *dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail* ».

#### Conclusion

**Pour les huissiers de justice, des règles déontologiques de cette nature pourraient être envisagées en parallèle d'un allègement des contraintes sur le capital.**

## **ANNEXE 3**

### **Annexe sectorielle sur la profession de greffier de tribunal de commerce**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
<b>1.2.1. DÉMOGRAPHIE .....</b>	<b>1</b>
1.2.2. Structures d'exercice.....	3
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	4
1.3. Analyse économique de la profession .....	5
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	5
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	7
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	8
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	8
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	9
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	10
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des greffes des tribunaux de commerce par les données de cession d'offices.....	10
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>11</b>
2.1. Activités réservées aux greffes des tribunaux de commerce.....	12
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	14
2.3. Modes de rémunération .....	15
2.3.1. Dispositions générales.....	15
2.3.2. Le « taux de base » a connu deux revalorisations en 1986 et 2004 qui se traduisent par une augmentation hors inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012.....	15
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	18
2.4.1. Modalités du déroulement du stage et de l'examen professionnel national.....	18
2.4.2. Les deux voies d'accès à une charge (droit de présentation et concours) requièrent un avis des représentants de la profession.....	19
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	20
2.5.1. Obligation de dépôt des fonds, d'assurance et de formation continue .....	20
2.5.2. Le cas des greffiers des tribunaux de commerce salariés .....	21
2.5.3. Un contrôle interne à la profession .....	22

<b>3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES .....</b>	<b>23</b>
3.1. Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de producteurs.....	23
3.2. La mission n'a pas identifié de justification économique au niveau rémunération des greffiers des tribunaux de commerce.....	24
3.3. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît et contribue à l'augmentation des tarifs .....	24
3.4. Le tarif des greffiers, sans corrélation avec le coût des actes, masque des phénomènes de péréquation non quantifiés et son évolution tient compte du maintien du chiffre d'affaires de la profession .....	26
3.5. Les greffiers ont vu leurs profits accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole, avec des prestations tarifées à un niveau sans lien avec leur coût.....	28
3.6. La transmission des offices est marquée par le poids des familles, limitant les possibilités d'accès à la profession accordées à de nouveaux entrants.....	30
3.7. Le contrôle des greffiers des tribunaux de commerce exercé par les pairs ne permet pas de conclure quant au respect de la réglementation .....	30
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>31</b>
4.1. Option spécifique à la profession : le monopole des greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données et actes relatifs aux registres légaux .....	31
4.2. Options communes à d'autres professions.....	32
4.2.1. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i> .....	33
4.2.2. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i> .....	33

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des greffiers des tribunaux de commerce est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie

##### 1.2.1.1. Nombre de professionnels et d'études

Le nombre de greffes de tribunal de commerce varie avec la carte judiciaire et **s'élève en 2012 à 135 greffes.**

Les trente dernières années ont vu le nombre de greffes baisser de 41 % (229 en 1982, 135 en 2012), conséquence des réformes judiciaires.

Dans le même temps, le **nombre de greffiers a baissé de 6,4 %** (250 en 1982, 234 en 2012). Entre 1982 et 2012, le nombre moyen de greffiers par étude a donc crû de 59 % (1,7 en 2012 contre 1,1 en 1982), marquant un fort développement de la forme sociétale d'exercice.

En particulier, la réforme de la carte judiciaire intervenue en 2009, qui a vu le nombre de greffes passer de 191 à 135, a opéré une forte diminution de l'activité sous forme individuelle, avec la réduction de 74 à 39 du nombre de greffes unipersonnels en deux ans.

La baisse des effectifs de la profession, associée à un chiffre d'affaires adossé aux activités des entreprises et de la justice consulaire (croissant donc *a priori* au moins au rythme du PIB) se traduit par une augmentation de l'activité par greffier.

**Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
2005	89	151	240
2006	81	158	239
2007	77	166	243
2008	74	168	242
2009	58	181	239
2010	39	191	230
2011	36	197	233
2012	36	198	234
<b>Évolution 2005-2012</b>	<b>-59,6 %</b>	<b>31,1 %</b>	<b>-2,5 %</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

Début 2012, 14 % des greffiers de tribunaux de commerce exerçaient leur métier sous forme individuelle (32 professionnels, représentant 24 % des 135 greffes), la part complémentaire étant regroupée en sociétés (SEL et SCP). Un office était dans l'attente de la nomination d'un greffier.



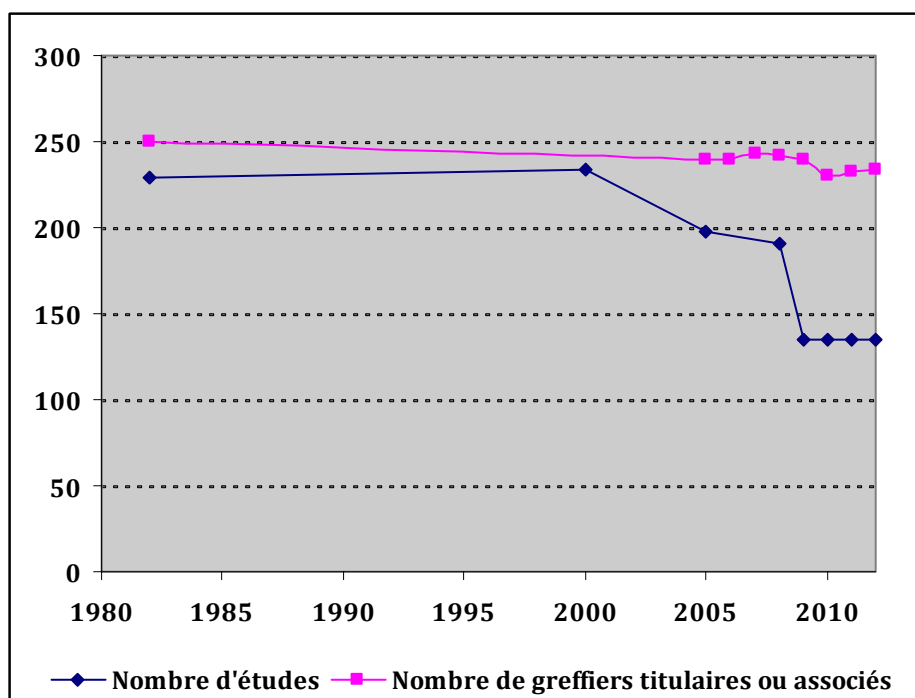
### Annexe 3

**Tableau 2 : Professionnels et offices au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Entité	Nombre d'entités
Professionnels	234
Offices individuels	32
Sociétés titulaires d'un office	103
Ensemble des offices	135

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

**Graphique 1 : Évolution du nombre de professionnels et d'études entre 1982 et 2012**



*Sources : Rapport IGF de février 1983 sur les professions libérales réglementées, direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

#### 1.2.1.2. Principales caractéristiques démographiques au 1<sup>er</sup> janvier 2012

La profession comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 234 professionnels d'après la Chancellerie. **77 % sont des hommes, et 63 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une moyenne d'âge de 52,7 ans)<sup>1</sup>. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est supérieure à la moyenne, autour de 46 %, ce qui devrait se traduire par une féminisation progressive dans les quinze prochaines années<sup>2</sup>.

**Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	4	2	6	33,3 %
30-40 ans	17	19	36	52,8 %
40-50 ans	26	19	45	42,2 %
50-60 ans	56	19	75	25,3 %
60-70 ans	42	17	59	28,8 %
70 ans et plus	11	2	13	15,4 %

<sup>1</sup> *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

<sup>2</sup> *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

### Annexe 3

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Total	156	78	234	33,3 %
Age moyen	54,2	49,8	52,7	-

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

#### 1.2.2. Structures d'exercice

L'exercice de la profession de greffier de tribunal de commerce peut s'effectuer selon deux types principaux qui détermineront le type d'office :

- ◆ **l'exercice individuel** (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ **l'exercice sous forme de société**, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
  - **Société Civile Professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous greffiers de tribunal de commerce, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés<sup>3</sup> ;
  - **Société d'Exercice Libéral (SEL)** : des associés issus d'autres professions réglementées<sup>4</sup> peuvent participer au capital en complément des greffiers de tribunal de commerce associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux greffiers de tribunal de commerce (à responsabilité limitée, à forme anonyme, en commandite par actions et par actions simplifiées<sup>5</sup>). La société est titulaire d'un office ;
  - **Société en participation d'exercice libéral** : cette société n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de greffiers de tribunal de commerce. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

Les greffiers peuvent également constituer une **société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

Ils peuvent aussi être membres d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique (à l'image du GIE Infogreffe).

**Tableau 4 : Évolution de la structure des greffes depuis 2005**

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	91	82	78	75	53	35	32	32	-65 %
SCP	80	77	78	77	78	78	78	77	-4 %
SEL	7	14	17	20	20	21	25	26	271 %
Nombre total de greffes	178	173	173	172	151	134	135	135	-24 %

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

<sup>3</sup> La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi de modernisation des professions du droit de 2011 a supprimé cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

<sup>4</sup> En application du décret n° 2012-536 du 20 avril 2012, la création d'une SEL peut également être réalisée avec des membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre, à l'exception des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (directement ou indirectement).

<sup>5</sup> Cette dernière forme étant possible depuis le décret 2011-1541 du 15 novembre 2011.

### Annexe 3

Des greffiers des tribunaux de commerce, titulaires ou non d'un office, ou des sociétés titulaires d'un office peuvent constituer une société de participations financières de profession libérale (SPFPL) de greffiers des tribunaux de commerce, à laquelle peuvent être associées :

- ◆ des greffiers des tribunaux de commerce ayant cessé toute activité professionnelle, pendant dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès ;
- ◆ des membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre (avocats, notaires, huissiers, experts-comptables, commissaires aux comptes, commissaires-priseurs judiciaires), à l'exception des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

**Tableau 5 : Ouverture du capital des SEL et SPFPL à d'autres professions**

	Participation autorisée à une SEL de GTC	Participation autorisée à une SPFPL de GTC
Membres de la même profession ayant cessé toute activité professionnelle, dans un délai de dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès	Minoritaire	Minoritaire
<b>Professionnels en exercice</b>	-	-
Administrateurs judiciaires	Non	Non
Avocats	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires aux comptes	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires-priseurs judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Experts-comptables	Minoritaire	Minoritaire
Greffiers de tribunal de commerce	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.
Huissiers	Minoritaire	Minoritaire
Mandataires judiciaires	Non	Non
Notaires	Minoritaire	Minoritaire
Professions de la santé	Non	Non
<b>Autres personnes physiques et morales</b>	Non	Non

*Source : Mission IGF.*

#### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

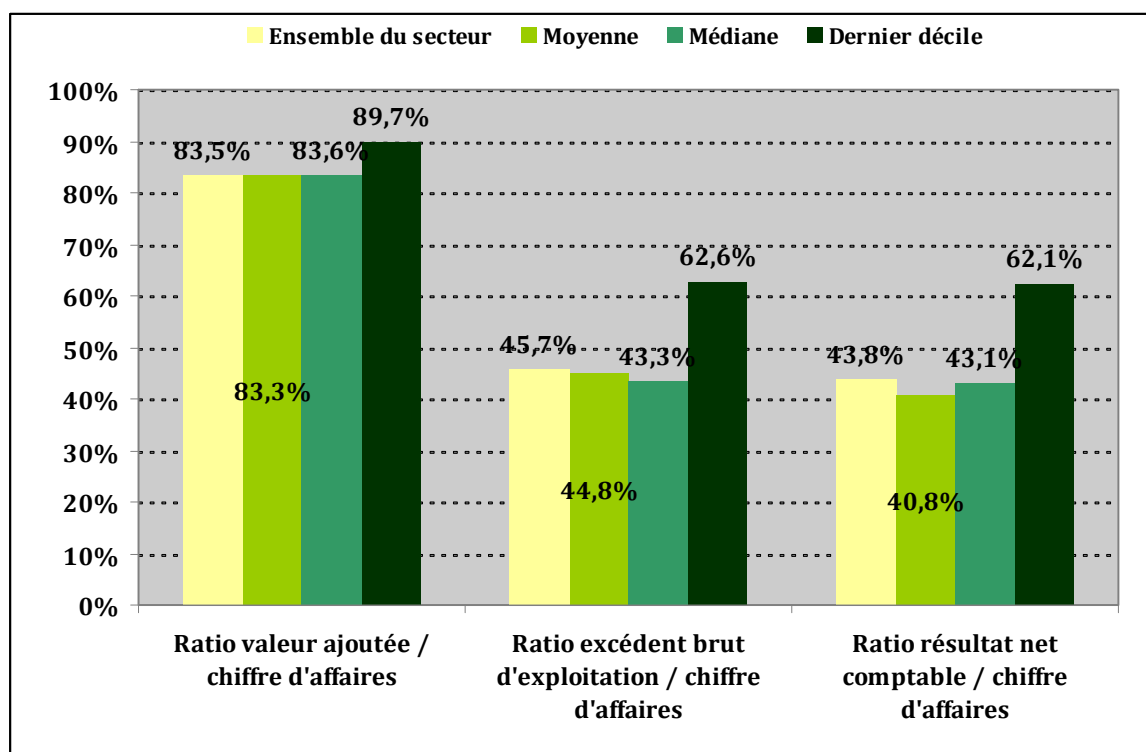
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010. Le nombre limité d'entreprises du secteur et les évolutions intervenues suite à la réforme de la justice intervenue en 2009 réduisent l'échantillon sur lequel portent les données d'analyse économique **à 99 entreprises (sur 135 greffes, soit 73 % du total).**

**Tableau 6 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	151 850 014 €	1 533 839 €	994 304 €	2 037 370 €	3 082 765 €
Valeur ajoutée	126 764 018 €	1 280 445 €	865 486 €	1 573 159 €	2 767 354 €
Excédent brut d'exploitation	69 378 034 €	700 788 €	437 278 €	926 463 €	1 389 449 €
Résultat net comptable	66 544 500 €	672 167 €	427 776 €	899 966 €	1 387 290 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

*Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 43,8 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 40,8 %, que la médiane de la rentabilité est de 43,1 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 62,1 % en 2010.*

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

23 % des entreprises du secteur pour lesquelles les données de la DGFIP étaient disponibles sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 7). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à **la rémunération annuelle du greffier titulaire, s'élève à 326 830 € en 2010, soit 13,27 fois le revenu net annuel moyen d'un salarié en France.**

### Annexe 3

59 % des entreprises associent plusieurs personnes pour un résultat net comptable de 944 178 € à répartir entre 1,8 associés en moyenne<sup>6</sup>, soit une **rémunération nette annuelle par associé de 524 876 € en 2010.**

Le rapport Darrois<sup>7</sup> sur les professions du droit confirme l'ordre de grandeur des valeurs relevées par la mission, en évoquant un **bénéfice moyen par greffier associé de 319 225 € en structure collective** pour la période **2003-2006** (contre 233 352 € en office individuel).

18 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 672 167 €.

**Tableau 7 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	23	326 830 €	350 120 €	24 627 €	20 107 €	13,27	17,41
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	58	944 178 €	689 730 €				
Entreprise imposée à l'IS	18	236 949 €	136 819 €				
Total	99	672 167 €	427 776 €				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

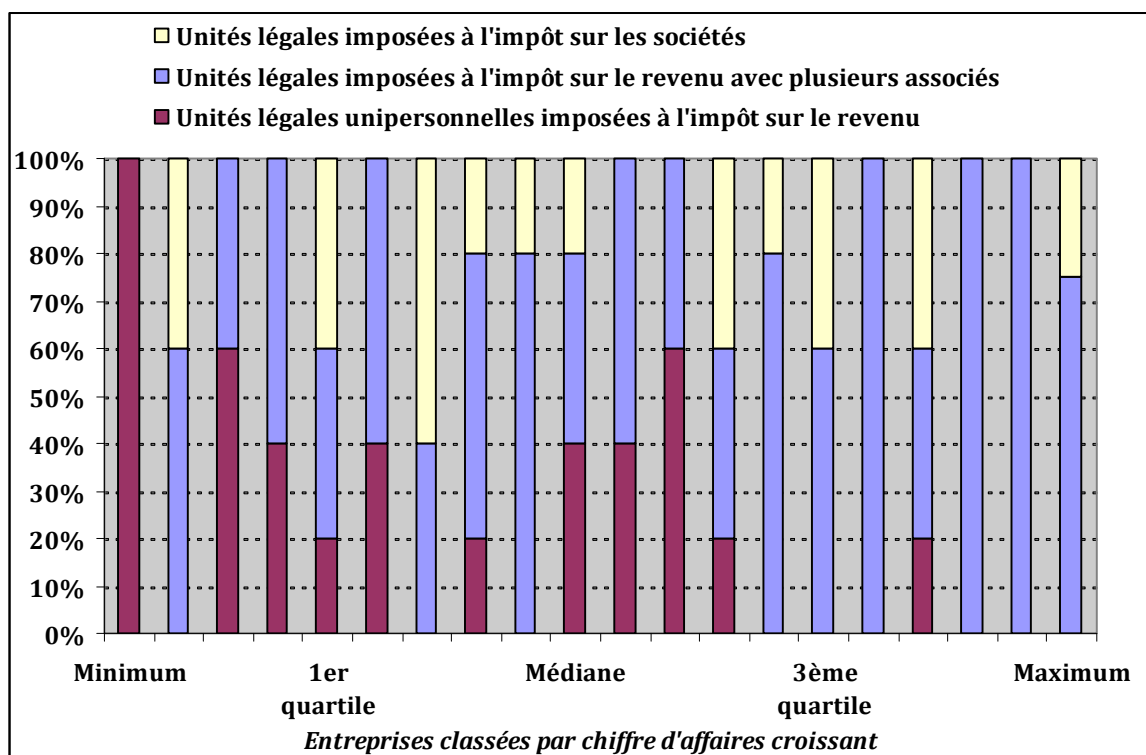
Le graphique 3 illustre une faible poids des structures unipersonnelles dans la moitié des entreprises présentant le chiffre d'affaires le plus élevé. La mission n'a pas identifié de corrélation entre choix de la structure d'imposition (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) des sociétés et leur chiffre d'affaires.

<sup>6</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

<sup>7</sup> *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

### Annexe 3

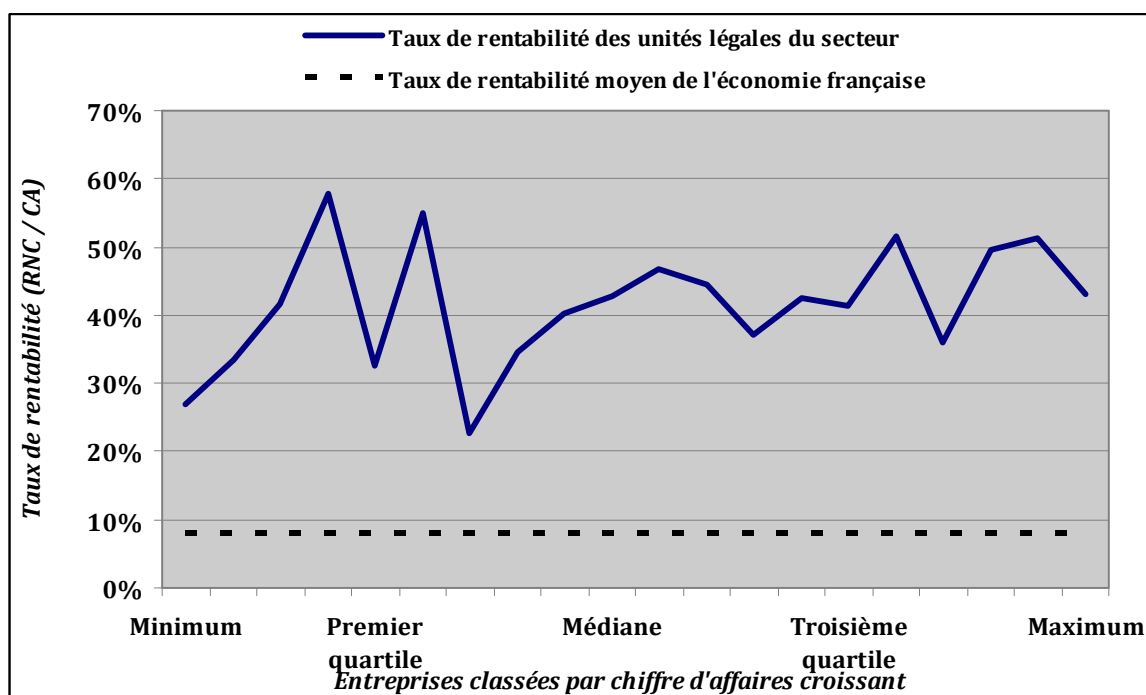
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### Annexe 3

Au-delà du premier décile, la **rentabilité moyenne des greffes des tribunaux de commerce s'établit autour de 50 %** pour les structures imposées sur le revenu (entre 45 % et 58 %).

La baisse de la rentabilité observable pour certains vintiles de chiffre d'affaires s'explique par l'imposition sur les sociétés de tout ou partie des entreprises qui y figurent. Or, le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

## 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>8</sup>.

**Tableau 8 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.

<sup>8</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

### Annexe 3

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale par associé.

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...) ;
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par huissier des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles.

#### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des GTC en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 14 633 €	129 797 €	6 109 €
Les 10 % qui gagnent le moins	60 942 €	274 214 €	25 790 €
Les 25 % qui gagnent le moins	141 896 €	363 700 €	40 179 €
Moyenne	326 830 €	944 178 €	236 949 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	350 120 €	689 730 €	136 819 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>460 525 €</b>	<b>1 193 042 €</b>	<b>335 074 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	535 324 €	2 034 221 €	644 085 €
Les 1 % qui gagnent le plus	1 020 979 €	4 503 978 €	1 007 783 €
Nombre d'unités légales	23	58	18
Rapport interquartile (P75/P25)	3,2	3,3	8,3

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

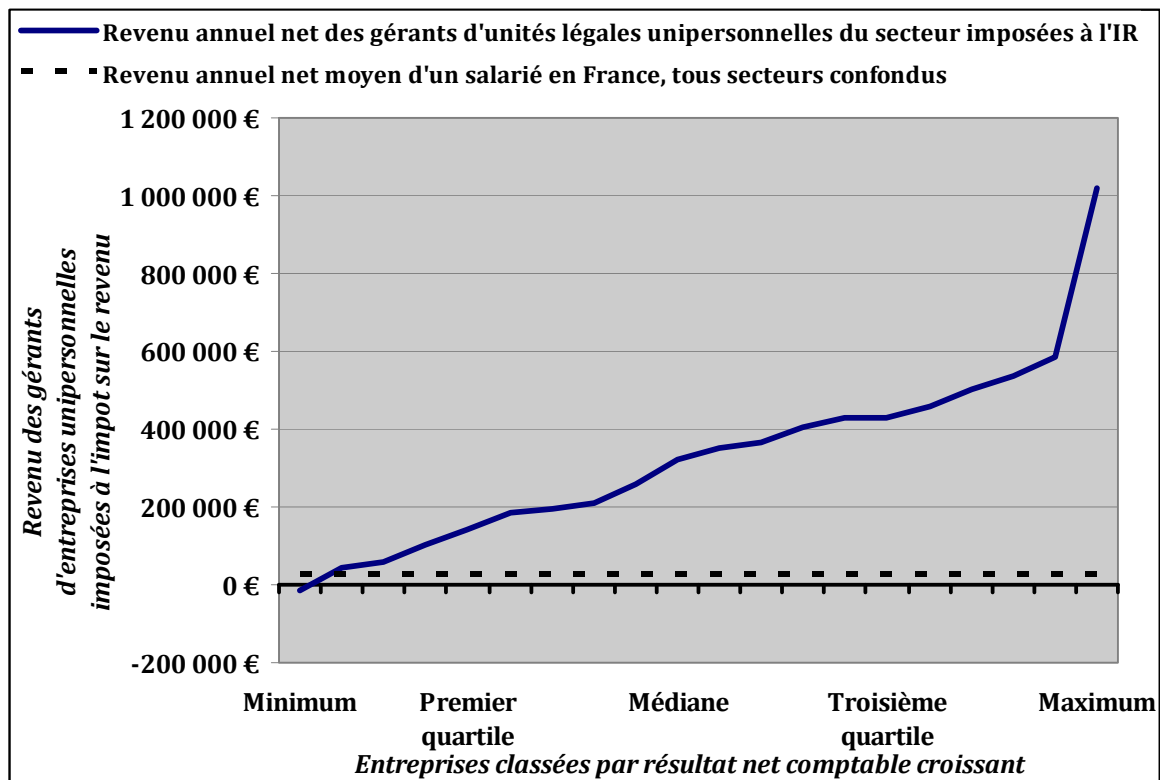
Les données portant sur les revenus des greffes franciliens ne peuvent être communiquées en raison des règles du secret statistique (7 unités légales figurent dans l'échantillon des données de la DGFIP).



### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile supérieur** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus supérieurs à 535 324 €**.

**Graphique 5 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

### 1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des greffes des tribunaux de commerce par les données de cession d'offices<sup>9</sup>

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la chancellerie, permettent également d'appréhender la situation économique de ces professions.

Elles ne concernent qu'une partie des offices, ceux qui ont fait l'objet d'une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions de greffes font apparaître un bénéfice moyen par office individuel de 156 k€, sur une base limitée de 4 cessions qui ne permet pas d'assimiler cette moyenne à celle de la profession.

<sup>9</sup> Source : ministère de la justice.

### Annexe 3

Le bénéfice moyen des sociétés (928 k€ par an, sur la base de 18 associés) est proche de la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (944 k€), et l'application du ratio de 1,8 associés par société permet d'estimer le niveau de rémunération par associé à environ 516 k€ par an.

**Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'après les données issues des dossiers de cession**

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	4	18
Montant moyen de la cession (en €)	734 000	1 826 663
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	515 424	1 723 122
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	155 639	928 177
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	155 639	515 654
Nombre de fiches fiscales	10	19

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*\* sur une base de 1,8 associés en moyenne par société.*

## 2. Activité de la profession

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 qui a substitué dans les juridictions judiciaires de droit commun les greffiers fonctionnaires aux greffiers titulaires d'offices ministériels n'a pas concerné les greffes des tribunaux de commerce (GTC).

Ainsi, le **greffe des tribunaux de commerce est assuré par un professionnel libéral bénéficiant du statut d'officier public et ministériel** (article L741-1 et les suivants du code de commerce), nommé par arrêté du garde des sceaux.

Mise en place sous Napoléon Ier, la carte des tribunaux de commerce avait été modifiée, notamment, en 2000 (36 tribunaux supprimés) et en 2005 (7 tribunaux supprimés). La réforme de la carte judiciaire au 1<sup>er</sup> janvier 2009 a entraîné la suppression de 55 tribunaux de commerce supplémentaires, associée à cinq créations (à Annecy, Thonon-les-Bains, Guéret, Mende, Bernay), aboutissant au nombre de 135 greffes début 2009. Un tribunal mixte de commerce a été créé à Saint-Pierre de la Réunion par la même réforme. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, suite à la fusion des tribunaux de commerce de Lille et de Roubaix-Tourcoing, il y en a 134.

Cette réduction apparente doit être mise en relation avec la suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2009 de la compétence commerciale de onze tribunaux de grande instance (TGI) qui la détenaient.<sup>10</sup> En raison de la modification de la carte des tribunaux de commerce, le registre du commerce et des sociétés (RCS) tenu par un tribunal de commerce supprimé ou un TGI ayant perdu la compétence commerciale a été transféré, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, au tribunal de commerce désormais compétent. **Dans les faits, le périmètre des entreprises couvert par la profession a donc été étendu par la réforme de 2009**, ce qui s'est traduit par le versement d'une indemnité à l'Etat par les professionnels profitant de cette extension. Le montant total des arrêtés fixant les indemnisations s'est élevé à 12,83 M€<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> TGI de Belley, Laon, Digne, Guingamp, Dinan, Guéret, Montbéliard, Valence, Bourgoin Jallieu et Mende.

<sup>11</sup> La méthode d'indemnisation de l'Etat a consisté à retenir la base des redevances commerciales de la chambre commerciale de chaque TGI au titre de l'année 2008, multiplié par un coefficient de 1,5. Le chiffre ainsi obtenu étant affecté d'un coefficient, variable selon les chambres, correspondant aux perspectives de valorisation en tenant compte notamment de l'application Infogreffe dans leur chiffre d'affaires. Sur les 22 chambres, deux arrêtés ont fait l'objet de recours, sans décision rendue en décembre 2012.

## Annexe 3

Désormais, l'ensemble des litiges commerciaux relève des tribunaux de commerce, dotés d'un greffe confié à un officier public et ministériel, sous réserve de deux exceptions :

- ◆ dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, il n'existe pas de tribunaux de commerce, leur compétence étant exercée par des chambres commerciales du tribunal de grande instance (article L731-1 du code de commerce). Le secrétariat de ces chambres est assuré par un greffier des services judiciaires (article L731-3 du même code), fonctionnaire ;
- ◆ les départements d'outre-mer sont dotés de tribunaux mixtes de commerce (au nombre de cinq) qui sont des tribunaux échevinés formés par un magistrat professionnel et par des juges consulaires élus. Leur secrétariat était assuré obligatoirement avant 2011 par un greffier en chef ou un secrétaire-greffier du ressort du tribunal de grande instance. L'extension du modèle des greffes des tribunaux de commerce aux DOM a été intégrée dans la loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques du 28 mars 2011<sup>12</sup> : le greffe des tribunaux mixtes de commerce peut désormais y être assuré par un greffier de tribunal de commerce, cette décision faisant alors l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.<sup>13</sup> Aucun greffier de tribunal de commerce n'a été nommé depuis que cette possibilité a été ouverte.

La profession de greffier de tribunal de commerce est représentée auprès des pouvoirs publics par le **conseil national des greffiers des tribunaux de commerce** (CNGTC), doté de la personnalité morale et chargé d'assurer la défense de ses intérêts collectifs. Il peut assurer le financement de services d'intérêt collectif dans certains domaines. Le conseil national appelle une cotisation versée annuellement par chaque titulaire d'un office de greffier de tribunal de commerce, selon un barème progressif fixé par décret en fonction de l'activité de l'office et, le cas échéant, du nombre d'associés (cotisation plafonnée au niveau national à 2 % du total des produits hors taxes des greffes).

### 2.1. Activités réservées aux greffes des tribunaux de commerce

Le greffier du tribunal de commerce remplit une double compétence sous la surveillance du procureur de la République :

- ◆ **une compétence judiciaire** :
  - le greffier, assisté d'un ou plusieurs agents, exerce d'abord les fonctions de tout secrétariat-greffe. À ce titre, il est chargé d'assister les membres du tribunal de commerce à l'audience et dans tous les cas prévus par la loi. Il assiste le président du tribunal dans l'ensemble des tâches administratives qui lui sont propres et assure son secrétariat. Il l'assiste également dans l'établissement et l'application du règlement intérieur de la juridiction, dans l'organisation des rôles d'audiences et la répartition des juges, dans la préparation du budget et la gestion des crédits alloués à la juridiction. Il procède au classement des archives (article R741-1 du code de commerce) ;

<sup>12</sup> Par modification des articles L732-3, L744-1 et L744-2 du code de commerce.

<sup>13</sup> « L'organisation des greffes des tribunaux mixtes de commerce n'a pas permis d'assurer dans les meilleures conditions l'inscription des nouvelles entreprises au registre du commerce et des sociétés. [...]

La réforme n'engendrera pas de coûts supplémentaires pour les justiciables et les entreprises, puisque les dispositions relatives au tarif des greffes des tribunaux de commerce s'appliquent déjà dans les DOM. Les justiciables et les entreprises versent donc à l'Etat les émoluments dus aux greffiers, en application des articles R. 743-140 et suivants du code de commerce.

L'Etat sera déchargé du coût de la gestion des greffes, mais perdra les recettes qu'il tirait de l'activité de ces greffes. Ainsi, pour les greffes des deux tribunaux mixtes de commerce de La Réunion, l'Etat n'assumera plus la charge de 18 fonctionnaires, qui se verront cependant proposer une nouvelle affectation, et perdra près de 1,6 million d'euros de recettes, tirées notamment de la gestion du registre du commerce et des sociétés, si l'on se fonde sur les données relatives à l'année 2008. » (Source : rapport n°131 du Sénat, 24 novembre 2010)

### Annexe 3

- le greffier dirige l'ensemble des services du greffe, sous l'autorité du président et la surveillance du ministère public. Il met en forme les décisions prises et motivées par les juges. Il est dépositaire des minutes (originaux) et archives dont il assure la conservation. Il délivre les expéditions et copies, a la garde des scellés et de toutes sommes qui sont déposées au greffe. Il dresse les actes de greffe et procède aux formalités pour lesquelles compétence lui est attribuée. Il prépare les réunions du tribunal, dont il rédige et archive les procès-verbaux. Il tient à jour la documentation générale du tribunal et assure l'accueil du public (art. R. 741-2 du code de commerce).
- ◆ **une compétence extrajudiciaire :**
  - il assure et centralise la publicité légale en matière commerciale par la tenue du registre du commerce et des sociétés (R.C.S) et des inscriptions de nantissements et de privilèges, sous la surveillance du président ou d'un juge commis à cet effet (L123-6 du code de commerce). Il assure la publicité des renseignements contenus par le registre et délivre les copies et extraits ;
  - il diffuse copies ou extraits portant sur l'information juridique et financière des entreprises selon différents modes : écrits, télématiques et informatiques ;
  - le greffier peut également être autorisé, par arrêté du garde des sceaux, à exercer tout ou partie des activités dévolues aux centres de formalité des entreprises lorsque, dans l'intérêt des usagers, l'ouverture d'une annexe de ces centres apparaît nécessaire dans les villes où la juridiction a son siège (art. R. 741-4 du code de commerce). Cette autorisation suppose l'accord de la chambre de commerce et d'industrie territoriale ou de la chambre de métiers et de l'artisanat de région à l'origine de la création du centre de formalités.

#### Encadré 1 : Infogreffe

Les copies délivrées par les greffiers à titre de simple renseignement et relatives aux inscriptions portées aux registres de publicité légales dont ils ont la charge peuvent être diffusées par voie électronique (article R741-5 du code de commerce).

Les greffiers des tribunaux de commerce, regroupés au sein du groupement d'intérêt économique Infogreffe, éditent depuis 1986 un service d'information dématérialisé sur les entreprises, lancé sur Minitel puis sur Internet.

Infogreffe permet également la distribution d'actes formels aux entreprises (KBIS, notamment).

Infogreffe n'est pas une structure d'exercice ; c'est un GIE régi par les articles L.251-1 et suivants du code de commerce, dont le but est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité.

Infogreffe connaît un grand succès, y compris commercial. Les données, collectées par les greffes des tribunaux de commerce, permettent de prendre connaissance d'informations portant sur ses clients, fournisseurs, concurrents :

- ◆ fiche d'identité des entreprises (KBIS ou extrait de KBIS) ;
- ◆ inscription de privilèges et nantissements ;
- ◆ comptes annuels détaillés : bilan, compte de résultat, état des créances et des dettes ;
- ◆ statuts et actes de sociétés ;
- ◆ historique des événements significatifs (procédure collective, par exemple, ou modification des données du registre du commerce et des sociétés).

A l'instar d'Infogreffe, les GIE Intergreffe (trente-quatre greffiers des tribunaux de commerce de Bourgogne, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et Greftel se sont constitués dans les années 1980, avant d'être repris par Infogreffe (Greftel en 2002) ou de passer des accords permettant la mise à disposition des données nationales sur Infogreffe.

D'après le CNCGT, en 2011, le site [www.infogreffe.fr](http://www.infogreffe.fr) a enregistré en 2011 plus de 12 millions de visiteurs uniques, pour plus de 10 millions de documents et actes commandés via internet (plus de 23 millions sur la période 2009-2011), dont 59 % d'extraits de KBIS.

*Source : Mission IGF.*

### Annexe 3

Le rapport d'activité du CNGTC recense pour l'année 2011 :

- ◆ 2000 collaborateurs répartis dans les 135 greffes ;
- ◆ 5 millions d'actes d'entreprises traités (1 million de décisions de justice, 3,7 millions de formalités -immatriculations, modifications, radiations, comptes annuels et actes, 700 000 inscriptions de sûretés mobilières) ;
- ◆ 80 000 mises à jour quotidiennes du registre du commerce et des sociétés ;
- ◆ 4 millions de sièges sociaux immatriculés en France.

## 2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Les greffiers bénéficient d'un monopole légal portant sur la diffusion des actes officiels (KBIS, notamment), mais pas en théorie sur la **diffusion des données des entreprises (informations sans valeur juridique)**.

Une partie des informations recueillies est en particulier transmise gratuitement à l'INPI pour alimenter le répertoire national du commerce et des sociétés. L'INPI agrège les données issues des greffes des tribunaux de commerce avec celles des tribunaux mixtes d'Alsace-Moselle et des DOM-TOM. Il accorde à des sociétés privées (dont societe.com) des licences à titre onéreux pour diffuser ces informations.

Suite à un accord intervenu en avril 2009 entre l'INPI et les greffiers des tribunaux de commerce<sup>14</sup>, les services effectués par Coface Services en matière de constitution du RNCS pour le compte de l'INPI ont été repris par Infogreffe.

Les représentants des greffiers n'ont pas transmis à la mission de répartition des revenus d'Infogreffe distinguant les recettes associées aux actes officiels (sous monopole), celles associées aux informations détenues exclusivement par les greffiers et celles liées à la vente d'informations qui peuvent être fournies par d'autres acteurs. **La mission n'a donc pas été en mesure de qualifier le degré de concurrence sur le marché des simples informations des entreprises.**

---

<sup>14</sup> A une question posée au Sénat le 16 avril 2009, le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a apporté une réponse publiée au journal officiel du Sénat le 19/11/2009 « *L'Institut national de la propriété industrielle (INPI) centralise et archive les données du registre national du commerce et des sociétés (RNCS), collectées principalement par les greffiers des tribunaux de commerce. Il assure la diffusion de ces informations par le biais du site Euridile et par des licenciés. Dans le cadre de l'accord signé le 3 avril 2009, l'INPI et les greffiers ont souhaité réaliser des économies d'échelle et éviter les redondances en matière de saisie de données et de diffusion des informations au travers du site Infogreffe. Cette rationalisation devrait également permettre d'alléger le coût supporté par les entreprises pour leur enregistrement au registre du commerce et des sociétés (RCS). En ce qui concerne les 40 agents de l'INPI aujourd'hui affectés à la gestion du RNCS, la direction générale de l'INPI s'est engagée à ce qu'il n'y ait ni mutation ni départ forcés pour les agents dont les postes sont supprimés, y compris à Compiègne. Des évolutions de fonction adaptées aux compétences des agents ont été prévues et sont progressivement mises en œuvre. Dans le contexte de cette nouvelle organisation, le marché de traitement des données relatives au RNCS en 2005 n'a pas été renouvelé à l'échéance du 30 septembre. Cette échéance avait nécessairement été anticipée par le prestataire compte tenu de la date de renouvellement du marché* ».

## 2.3. Modes de rémunération

### 2.3.1. Dispositions générales

La rémunération des greffiers des tribunaux de commerce est fixée par le décret n°80-307 du 29 avril 1980<sup>15</sup>, selon les principes généraux suivants :

- ♦ rémunération forfaitaire pour la majorité des formalités. Les droits fixes sont exprimés en « taux de base », unité de compte dont la valeur est fixée à 1,30 € HT. Le nombre de « taux de base » par acte ou formalité est donné par les tableaux I à VII annexés à l'article R743-140 du code de commerce (par exemple, 36 taux de base pour une immatriculation principale de personne physique correspondent à 46,8 € HT, ou 55,97 € TTC) ;
- ♦ droit gradué (avec plafond) pour les opérations d'inscription des privilèges et sûretés (nantissement, gages). Les seuils et montants sont codifiés au tableau III annexé à l'article R743-140 et exprimés également en taux de base.

Les émoluments comprennent la rémunération de tous travaux, soins, diligences et formalités afférents à l'acte ou à la procédure considérée.

Depuis un décret de 2009, le code de commerce stipule qu'il n'est dû aucune rémunération pour l'établissement et la délivrance des copies, certificats et extraits demandés par les autorités judiciaires ou par le ministère de la justice aux greffiers des tribunaux de commerce. De même, la consultation par voie électronique des inscriptions portées aux registres de publicité légale tenus par les greffes n'est pas facturée lorsqu'elle est effectuée par les demandeurs susmentionnés.

En 2007 ont été définies les modalités de facturation des « diligences de chaque transmission d'acte » en vigueur à ce jour. Ces diligences s'élèvent pour chaque décision ou document, transmise par voie électronique à un taux de base et demi (soit 2,33 € TTC à ce jour). Lorsque la transmission se fait sous une autre forme, les débours (frais de poste et de téléphone) sont remboursés au greffier pour leur montant réel.

Enfin, les greffiers des tribunaux de commerce qui, en raison de leurs fonctions, et comme officiers publics, sont obligés de se transporter à plus de deux kilomètres de la commune où siège le tribunal de commerce perçoivent pour une indemnité de déplacement tarifée.

Une affiche, apposée de façon apparente dans chaque local du greffe accessible au public, doit faire connaître que le tarif est à la disposition de toute personne qui en fait la demande ; et toute méconnaissance d'une obligation prévue par le tarif constitue une faute disciplinaire.

### 2.3.2. Le « **taux de base** » du tarif a connu deux revalorisations en 1986 et 2004 qui se sont traduites par une augmentation au-delà de l'inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012.

Depuis le décret initial de 1980, deux revalorisations du « **taux de base** » ont eu lieu :

- ♦ de 6FF à 6,60FF par le décret n°86-1098 du 10 octobre 1986 (+10 %) ;
- ♦ de 6,60FF (soit 1,01 €) à 1,30 € par le décret n°2004-951 du 2 septembre 2004 **(+29 %)**.

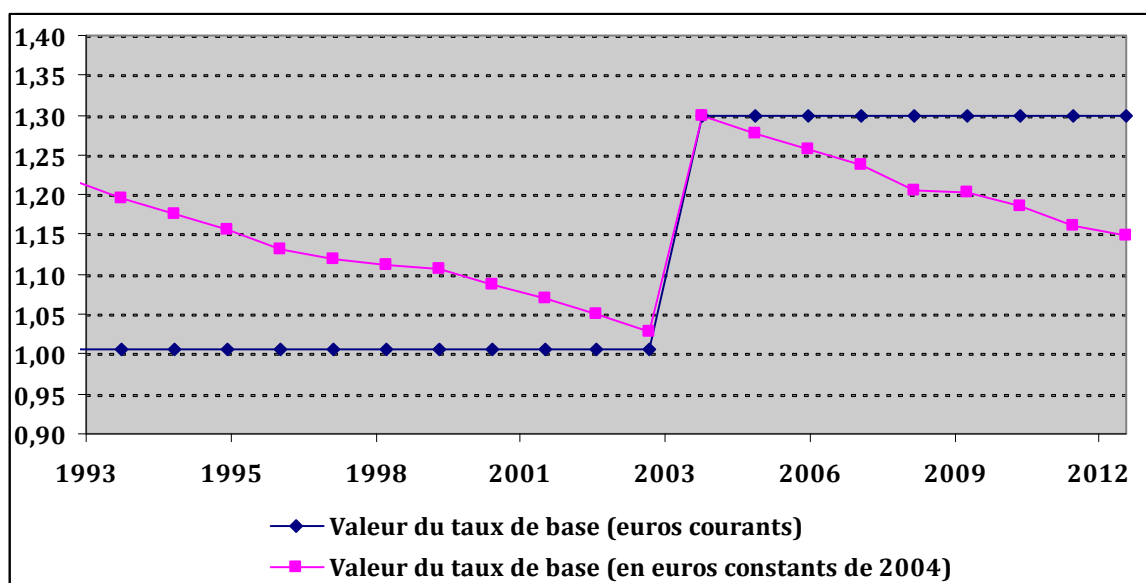
---

<sup>15</sup> Actualisé en 1984, 1986, 2004, 2006, 2009 puis 2011 par les décrets 84-814 1984-08-31, 86-1098 1986-10-10, n°2004-951 du 2 septembre 2004, n°2006-893 du 18 juillet 2006, n°2006-1115 du 5 septembre 2006, n°2007-812 du 10 mai 2007, n°2009-1661 du 28 décembre 2009, n°2011-172 du 11 février 2011.

### Annexe 3

Cette dernière revalorisation a dépassé l'érosion monétaire due à l'inflation de la décennie qui avait précédé. **En novembre 2012**, le « taux de base » s'élève toujours à 1,30 € en valeur courante, soit 1,15 € en euros constants de 2004, **en augmentation de 5.7 % par rapport à sa valeur de 2000 après neutralisation de l'inflation**. Il s'inscrit en baisse de 21 % en euros constants par rapport à sa valeur de 1986, une baisse à mettre en relation avec les gains de productivité permis sur les 25 dernières années par l'informatisation des procédures. Ainsi, les greffes proposent par exemple désormais des services de télédéclaration et de télétransmission des actes et données aux entreprises, qui limitent les tâches de saisie et les frais de traitement de l'information.

**Graphique 6 : Évolution des valeurs courante et constante (après correction de l'inflation) du taux de base des greffiers des tribunaux de commerce**



Source : Journal officiel.

La réforme de la nomenclature des actes intervenue le 1er juin 2007<sup>16</sup> a complété la démarche engagée avec l'augmentation du taux de base réalisée en 2004. Cette réforme visait d'après la chancellerie « à rendre la nomenclature plus conforme aux nouvelles adaptations législatives rendues notamment nécessaires par l'évolution de la vie des affaires. Elle a aussi permis de mieux appréhender le temps consacré par les greffes à l'exécution de leurs missions et de simplifier certains tarifs ».

Une des mesures de la réforme intervenue en 2007 concerne la forfaitisation de la rémunération des greffiers dans le cadre des procédures de liquidations judiciaires ouvertes hors du cours d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou prononcées dans les deux mois de l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire. Ont été également forfaitisés les tarifs des copies des comptes et rapports annuels et celles des statuts. La gratuité de certains actes et formalités effectués pour le compte du ministère de la Justice a été instituée ou complétée en 2009.

Depuis sa création, le barème de codification de certains actes en « taux de base » a ainsi été modifié en 1984, en 1986 puis en 2007 et 2011. Les actes n'ayant pas vu leur codification évoluer depuis 1980 ont connu une érosion monétaire forte (-58 %) en raison de la faible réévaluation de la valeur du taux de base. D'autres actes réévalués ont connu des évolutions plus ou moins marquées.

<sup>16</sup> Décret n° 80-307 du 29 avril 1980.

**Annexe 3**

**Tableau 11 : Évolution du prix de certains actes des greffiers des tribunaux de commerce entre 1980 et 2012**

Numéro d'acte	Nature de l'acte	Nombre de taux de base en 1980	Nombre de taux de base en 2012	Montant HT en 1980 (euros constants de 2004)	Montant HT en 2012 (euros constants de 2004)	Évolution 1980-2012
-	Actes judiciaires	-	-			
101	Acte de greffe.	1	1	3,07	1,30	-58 %
103	Commission rogatoire : envoi et exécution.	14	5	42,91	6,50	-85 %
104	Contredit sur la compétence.	7	7	21,46	9,10	-58 %
105	Copie.	1	1	3,07	1,30	-58 %
107	Jugement.	2	2	6,13	2,60	-58 %
108	Ordonnance.	1	2	3,07	2,60	-15 %
110	Ordonnance d'injonction de payer.	9	9	27,59	11,70	-58 %
114	Jugement (enrôlement, tenue des audiences, mise en forme, avis aux parties), quel que soit le nombre de renvois, pour deux parties.	13	25	61,30	32,50	-47 %
-	Instruction avant jugement	-	-	-	-	-
120	Prestation de serment.	3	3	9,20	3,90	-58 %
-	Registre du commerce et des sociétés - Immatriculation principale, immatriculation secondaire, inscription complémentaire	-	-	-	-	-
201	Personne physique.	5	36	110,34	46,80	-58 %
202	Personne morale : groupements d'intérêt économique, sociétés commerciales, sociétés non commerciales, établissements publics.	10	44	134,86	57,20	-58 %
203	Inscriptions modificatives (3) : personne physique.	4	32	55,17	41,60	-25 %
204	Inscriptions modificatives et mentions d'office sous réserve des cas prévus par l'article R. 143-145 (3) : personne morale (groupements d'intérêt économique, sociétés commerciales, sociétés non commerciales, établissements publics).	7	42	76,63	54,60	-29 %
-	Registre des agents commerciaux	-	-	-	-	-
221	Immatriculation (6) comprenant les émoluments de radiation.	3	6	18,39	7,80	-58 %
222	Inscription modificative (6).	2	2	6,13	2,60	-58 %
-	Privilèges et sûretés - Privilège du Trésor en matière fiscale	-	-	-	-	-
301	Première inscription, radiation totale ou partielle d'une inscription non périmée.	3	1,5	9,20	1,95	-79 %
304	Mention d'une contestation en marge d'une inscription.	1	1	3,07	1,30	-58 %

*Source : Calculs de la mission IGF à partir des données légifrance.*



## 2.4. Conditions d'accès à la profession

L'exercice de la profession suppose de remplir les conditions suivantes<sup>17</sup> :

- ◆ être Français et avoir satisfait aux obligations du service national ;
- ◆ satisfaire à des conditions d'honorabilité (ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou d'une sanction disciplinaire ou administrative pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ne pas avoir été frappé de faillite personnelle) ;
- ◆ être titulaire soit d'une maîtrise en droit, soit de l'un des titres ou diplômes reconnus comme équivalents pour l'exercice de la profession par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice (sauf dispense) ;
- ◆ avoir accompli un stage de formation d'un an (sauf dispenses) ;
- ◆ avoir réussi l'examen professionnel (sauf dispenses), sans y avoir échoué plus de trois fois auparavant.

Des dispenses d'examen et de tout ou partie du stage peuvent être accordées à des personnes ayant travaillé au moins cinq ans dans des fonctions de responsabilité au sein d'un greffe.

Des dispenses de diplôme ou d'examen peuvent être accordés sous conditions à des membres d'une autre profession juridique réglementée (avocats, notaires, huissiers, mandataires et administrateurs judiciaires, commissaires priseurs judiciaires), ou plus généralement à des spécialistes du droit (magistrats, professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé), par décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur domicile. La décision est prise après avis du bureau du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Enfin, des dispenses d'examen ou de stage s'appliquent pour des professionnels ayant obtenu leurs diplômes ou ayant exercé dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen délivrés (après contrôle de connaissances éventuel).

### 2.4.1. Modalités du déroulement du stage et de l'examen professionnel national

Le Conseil national est chargé d'organiser la formation initiale, les examens professionnels et la formation permanente des greffiers des tribunaux de commerce. Il a également pour mission d'aider les candidats stagiaires à se mettre en relation avec les greffiers des tribunaux de commerce et d'assurer le suivi du stage. Il tient en particulier un registre des stages (nom des stagiaires et des maîtres de stage, dates des stages effectués). Le Conseil national peut refuser l'inscription du stagiaire sur le registre du stage s'il estime que l'activité professionnelle du maître de stage n'est pas conforme à l'expérience professionnelle recherchée.

Le stage est accompli auprès d'un greffier d'un tribunal de commerce ou d'un tribunal de grande instance à compétence commerciale. Lorsque la durée du stage est d'un an, celui-ci peut être accompli pour une période n'excédant pas trois mois soit auprès d'un avocat, d'un avoué, d'un conseil juridique, d'un expert-comptable, d'un administrateur judiciaire, d'un mandataire liquidateur, d'un notaire, d'un huissier de justice ou d'un commissaire-priseur judiciaire, soit auprès d'une administration publique ou dans le service juridique ou fiscal d'une entreprise.

---

<sup>17</sup> Article 1 du décret n°75-770 du 14 août 1975.

### Annexe 3

Le stage qui a été régulièrement accompli donne lieu à la délivrance d'une attestation établie par le maître de stage. Ce document précise la durée de la formation, la nature des tâches effectuées par le stagiaire ainsi que les modalités de sa rémunération, et comporte les appréciations du maître de stage sur le stagiaire et sur la qualité de son travail ; il est communiqué au stagiaire et transmis au Conseil national, qui délivre le certificat de fin de stage.

L'examen d'aptitude à la profession de greffier de tribunal de commerce a lieu au moins une fois par an. Il suppose d'avoir obtenu le certificat de fin de stage et comporte deux épreuves écrites d'admissibilité de quatre heures (sujet de droit civil et de droit commercial, sujet relatif à la pratique des greffes des tribunaux de commerce) et quatre épreuves orales d'admission de quinze minutes (droit civil et droit commercial, organisation judiciaire et procédure civile et commerciale, pratique des greffes des tribunaux de commerce, réglementation professionnelle et gestion du greffe d'un tribunal de commerce)<sup>18</sup>.

Nul ne peut se présenter plus de trois fois à l'examen professionnel.

Le jury est composé de deux magistrats de l'ordre judiciaire et de deux greffiers de tribunal de commerce en activité ou honoraires, tous nommés par le garde des sceaux. La présidence est assurée par le magistrat le plus ancien dans le grade le plus élevé. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

#### **2.4.2. Les deux voies d'accès à une charge (droit de présentation et concours) requièrent un avis des représentants de la profession**

La nomination aux greffes des tribunaux de commerce est prononcée par arrêté du ministre de la justice :

- ♦ soit sur **présentation d'un successeur par un greffier de TC sortant**. La demande de nomination est présentée au Procureur Général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Elle est accompagnée notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants-droit et le candidat, et d'un plan de financement de l'acquisition. Le droit de présentation, introduit par l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816<sup>19</sup> comporte une contrepartie financière qui représente la valeur de l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation en faveur du cessionnaire. Il ne s'agit pas d'une cession d'un office, lequel appartient à l'État en théorie. En pratique, cependant, son évaluation s'effectue selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. L'usage du droit de présentation est transmis, en cas de décès du titulaire de l'office, aux héritiers ou légataires du titulaire<sup>20</sup> ;
- ♦ soit par **choix du Garde des sceaux, pour les offices créés ou laissés vacants** (avec, dans ce dernier cas, le versement d'une indemnité fixée par la Chancellerie). Cette situation **est toutefois très rare** (elle a pu être utilisée notamment au moment de la création des juridictions de Bobigny, de Nanterre et de Créteil au cours des années 80). Comme celle des huissiers et contrairement à celle des notaires, la nomination des greffiers de tribunal de commerce à des offices créés ne suppose pas la réussite à un concours. Les candidatures sont adressées au procureur général, qui les transmet au

---

<sup>18</sup> Article A742-12 du code de commerce.

<sup>19</sup> « Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément du Président de la République des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles ».

<sup>20</sup> L'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 ne s'applique pas en Alsace et en Moselle.

### Annexe 3

garde des sceaux avec un avis (établi après réception de l'avis motivé du bureau du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce). Elles sont ensuite classées par ordre de préférence par une commission. Cette dernière, composée de deux magistrats, d'un membre des tribunaux de commerce de deux greffiers de tribunal de commerce et d'une personne remplissant les conditions pour être nommée greffier de tribunal de commerce, est donc majoritairement contrôlée par la profession. La mission n'a pu contrôler la pratique de la Chancellerie en matière de suivi des recommandations de cette commission, mais relève que cette procédure renforce le poids de la profession dans le contrôle des nouveaux entrants.

Une même personne peut être nommée greffier de plusieurs tribunaux de commerce dont le siège est situé dans le même ressort de cour d'appel. Dans le mois de leur nomination, les greffiers des tribunaux de commerce prêtent serment devant le tribunal de commerce.

La nomination d'une société dans un office de greffier de tribunal de commerce, la nomination de chacun des associés qui exerceront au sein de la société et l'acceptation de leur démission sont prononcées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Chaque associé exerce les fonctions de greffier de tribunal de commerce au nom de la société. Les associés doivent consacrer à la société toute leur activité professionnelle et s'informer mutuellement de cette activité. Chaque associé exerce à titre exclusif la profession de greffier de tribunal de commerce ainsi que toutes les activités qui s'y rattachent.

Le garde des sceaux peut décider, dans les limites du ressort d'un tribunal de commerce et avec l'accord du greffier ou sur sa demande, la création ou la fermeture d'un ou plusieurs greffes annexes, après consultation du CNGTC.

Le greffier d'un tribunal de commerce dont au moins l'un des offices est supprimé par suite d'une nouvelle délimitation de circonscriptions judiciaires peut accéder aux professions d'administrateur judiciaire, d'avocat, de commissaire-priseur judiciaire, d'huissier de justice, de mandataire judiciaire et de notaire sous certaines conditions<sup>21</sup>. Il bénéficie alors d'une dispense de diplôme et d'examen d'aptitude, ainsi que d'une dispense partielle de stage.

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Obligation de dépôt des fonds, d'assurance et de formation continue

Les sommes détenues par les greffiers des tribunaux de commerce pour le compte de tiers (provisions pour expertises judiciaires, séquestres attribués aux greffiers, sommes reçues au titre de la garantie des salaires lorsque le greffier remplace un mandataire judiciaire ayant cessé ses fonctions) sont déposées sur un compte spécialement affecté ouvert à cet effet auprès de la Caisse des dépôts et consignations (article L743-14 du code de commerce).

Chaque greffe est tenu de contracter une assurance de responsabilité professionnelle (article R743-55 du même code).

Les greffiers de tribunaux de commerce sont tenus de suivre une formation continue depuis 2011 (article L743-15 du même code, créé par la loi du 22 décembre 2010), d'une durée minimale de vingt heures par an (ou quarante sur deux ans).

---

<sup>21</sup> Avoir exercé ses fonctions pendant trois ans au moins, présenter sa demande dans le délai de deux ans à compter de la suppression de son office.

### 2.5.2. Le cas des greffiers des tribunaux de commerce salariés

Le statut d'officier public salarié a été introduit en premier lieu pour les notaires, par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, avant d'être étendu vingt ans plus tard aux autres professions : huissier de justice, greffier de tribunal de commerce<sup>22</sup> ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires<sup>23</sup>.

Le décret n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 a défini les modalités de nomination et d'entrée en fonction du greffier de tribunal de commerce salarié. Un greffier de tribunal de commerce peut désormais exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un greffe, sans être associé ou titulaire d'une charge.

Au 18 décembre 2012, on dénombre environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3 234), **1 greffier de tribunal de commerce salarié** (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

Le greffier de tribunal de commerce salarié est nommé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. L'arrêté précise le nom ou la dénomination sociale du titulaire de l'office au sein duquel le greffier salarié exerce ses fonctions.

La demande est présentée conjointement par le titulaire de l'office et le candidat au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office, accompagnée notamment d'une copie du contrat de travail. Le procureur général recueille l'avis motivé du bureau du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, notamment sur la moralité, les capacités professionnelles du candidat et sur la conformité du contrat de travail avec les règles professionnelles.

Le greffier salarié, qui est tenu de prêter serment, peut accomplir les missions dévolues aux greffiers des tribunaux de commerce à l'exception de celles relatives à l'assistance du président du tribunal de commerce dans les tâches d'administration, d'organisation et de gestion du tribunal.

**Le titulaire de l'office est civilement responsable de l'activité professionnelle exercée pour son compte par le greffier salarié.**

L'article L743-12-1 du code du commerce restreint toutefois le recours aux greffiers salariés à la « règle du 1 pour 1 » à travers l'emploi :

- ◆ d'un greffier de tribunal de commerce salarié, si l'office est tenu par une personne physique ;
- ◆ d'un nombre de greffiers des tribunaux de commerce au maximum égal au nombre d'associés, si l'office est tenu par une personne morale.

---

<sup>22</sup> Loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires et décrets n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés et n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés.

<sup>23</sup> Loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

### 2.5.3. Un contrôle interne à la profession

#### 2.5.3.1. Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), règlement des usages et peines disciplinaires

Le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), renouvelé pour moitié tous les deux ans, est composé de membres élus par les greffiers des tribunaux de commerce pour quatre ans, au niveau de chaque cour d'appel, avec la possibilité d'un second mandat. Un membre du Conseil national est élu par un collège composé des greffiers des tribunaux mixtes de commerce des DOM.

Les greffiers des tribunaux de commerce, officiers publics et ministériels, sont délégataires de la puissance publique de l'Etat et doivent exercer leurs activités dans le respect des textes en vigueur.

La loi de 2011 a donné au CNGTC le pouvoir d'établir un règlement des usages soumis à l'approbation du garde des sceaux (article R741-2 du code de commerce). Ces règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce ont été élaborées par le Conseil national puis formellement approuvées par un arrêté du Garde des sceaux en date du 16 novembre 2011.

En 2011 également, le CNGTC a élaboré, en partenariat avec l'Inspection générale des services judiciaires et la conférence nationale des procureurs de la république, un « référentiel de contrôle des greffes des tribunaux de commerce » à l'attention des procureurs de la République.

Les peines disciplinaires possibles sont, par ordre croissant de gravité :

- ◆ le rappel à l'ordre ;
- ◆ l'avertissement ;
- ◆ le blâme ;
- ◆ l'interdiction temporaire d'exercer ;
- ◆ la destitution ou le retrait de l'honorariat.

La formation disciplinaire du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce comprend cinq membres désignés par le conseil national en son sein, à l'exclusion du président du conseil national. Elle ne comprend pas de magistrat professionnel. La formation disciplinaire du conseil national ne peut prononcer que des sanctions allant du rappel à l'ordre au blâme.

Les sanctions plus lourdes relèvent du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal de commerce a son siège.

La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par le professionnel intéressé ou par le procureur général.

#### 2.5.3.2. Un contrôle interne à la profession est exercé par des greffiers des tribunaux de commerce

Chaque greffe de tribunal de commerce fait l'objet d'une inspection au moins une fois tous les quatre ans. Il peut, en outre, être soumis à des inspections occasionnelles inopinées (à la demande de l'IGSJ, notamment) portant sur un domaine particulier de l'activité professionnelle du greffier ou sur l'ensemble de celle-ci.

### Annexe 3

Chaque inspection est prescrite par le garde des sceaux, soit d'office, soit à la demande du président du tribunal de commerce ou du président du CNGTC. Réglementairement, elle est conduite par le procureur de la République. Elle est réalisée par un ou plusieurs inspecteurs désignés par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les greffiers des tribunaux de commerce en activité ou parmi les greffiers honoraires ayant cessé leur activité depuis moins de trois ans.

L'inspecteur général des services judiciaires ainsi que les inspecteurs disposent, dans l'exécution de leur mission, d'un pouvoir général d'investigation et de contrôle. Ils peuvent se faire assister d'un expert-comptable et d'un commissaire aux comptes. Les frais occasionnés par cette assistance sont avancés par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ; ils sont recouvrés sur le greffier du tribunal de commerce inspecté si celui-ci est l'objet d'une sanction disciplinaire.

Avant le début de chaque année, le bureau du CNGTC adresse au garde des sceaux, ministre de la justice, la liste des greffiers proposés pour faire l'objet d'une inspection périodique au cours de l'année suivante.

Les inspecteurs adressent un compte rendu de leur mission au procureur de la République, et un rapport détaillé pour les inspections occasionnelles, tous documents transmis au garde des sceaux avec copie au CNGTC.

De même, les inspections occasionnelles donnent lieu à l'établissement d'un rapport détaillé. Ces documents sont transmis au garde des sceaux à l'issue de chaque inspection.

Le président du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce peut, soit de sa propre initiative, soit à la demande du procureur de la République ou sur la plainte de toute personne intéressée, procéder à une enquête disciplinaire sur le comportement d'un greffier du tribunal de commerce.

**En 2011, il y a eu 30 inspections quadriennales, 1 inspection occasionnelle et 4 inspections de l'Inspection Générale des Services Judiciaires<sup>24</sup>.**

La mission n'a pas eu connaissance des sanctions prononcées à l'encontre des greffiers des tribunaux de commerce au cours des dernières années.

## 3. Principales questions soulevées

### 3.1. Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de producteurs

La restriction du nombre de greffiers de tribunal de commerce est justifiée par des considérations de rendements croissants. L'efficacité associée à la présence de plusieurs greffes au sein d'un même tribunal serait *a priori* inférieure à celle d'une structure unique.

Cette caractéristique incite à approfondir les conséquences des rendements d'échelle croissants : le même argument pourrait conduire à déléguer tout ou partie de ce service public à une unique entité au niveau national, sur la base d'un cahier des charges précis en matière d'attente de qualité de service. L'exemple de la constitution spontanée du service national Infogreffe par les greffiers illustre la pertinence de l'unicité d'acteur sur tout ou partie de l'activité de la profession.

---

<sup>24</sup> Source : rapport annuel 2011 du CNGTC.

### 3.2. La mission n'a pas identifié de justification économique au niveau rémunération des greffiers des tribunaux de commerce

Les **greffiers des tribunaux de commerce** constituent un exemple de profession reconnue comme efficace et dont l'efficacité a été encouragée par un modèle économique atypique qui accorde aux greffiers les fruits des gains de productivité<sup>25</sup>. La mission identifie dans les données économiques de la profession de greffier de tribunal de commerce les caractéristiques d'un effet d'aubaine.

En 2010, la rentabilité moyenne des greffes s'élevait à 40,8 %, pour un revenu moyen net par titulaire estimé à 327 000 € pour les structures unipersonnelles<sup>26</sup> et à 516 000 € pour les associés en société<sup>27</sup>. Le rapport Darrois<sup>28</sup> sur les professions du droit mentionne des valeurs légèrement inférieures, en évoquant un bénéfice moyen par greffier associé de 319 225 € en structure collective pour la période 2003-2006 (contre 233 352 € en office individuel).

La profession met en avant des prix inférieurs à ceux constatés dans d'autres pays européens pour justifier la situation actuelle.

Ces niveaux de rémunération sont sans commune mesure avec les revenus envisagés dans le cadre du nouveau statut de greffier salarié : pour assumer les mêmes responsabilités, le projet de convention collective prévoit un salaire minimum de 3 600 € bruts par mois sur treize mois, soit 36 500 € nets par an environ.

Le poids du rachat d'un office par les titulaires ne suffit pas à expliquer un tel écart, et ne peut de toute façon pas être considéré comme une charge irrécupérable<sup>29</sup>.

Le niveau de responsabilité et la formation des greffiers ne permettent pas non plus d'expliquer les écarts avec d'autres professionnels du droit (avocats, 55 800 € de rémunération nette annuelle pour les structures unipersonnelles) ou de la santé (médecins généralistes et médecins spécialistes, 76 k€ et 110 k€ respectivement de rémunération nette annuelle en moyenne pour les structures unipersonnelles).

### 3.3. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît

La croissance française et la dynamique de création d'entreprise se traduit par une demande croissante en services des greffes, démultipliée pour chaque greffe par leur regroupement suite aux réformes de la carte judiciaire.

---

<sup>25</sup> Les revenus des greffiers proviennent essentiellement de la vente d'actes et de données relatives aux sociétés. La recherche d'une plus grande efficacité sur ce marché a conduit à créer une structure nationale (Infogreffe) associée à des investissements locaux et nationaux (matériel informatique, notamment) utiles à la fois à cette activité lucrative et aux services relevant des activités réservées (réception et contrôle juridique des pièces, contribution au bon fonctionnement de la justice consulaire).

<sup>26</sup> Source : données de la DGFIP portant sur 23 unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu.

<sup>27</sup> Source : données de la Direction des affaires civiles et du sceau issues de 19 fiches fiscales, dans le cadre de l'examen de cessions intervenues entre 2008 et 2010.

<sup>28</sup> *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

<sup>29</sup> Le remboursement de la charge est assimilable à la constitution d'une épargne personnelle pour les titulaires, même si cette épargne est forcée.

### Annexe 3

Réciproquement, le niveau élevé du prix des charges génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien plutôt une épargne (même si elle est obligatoire) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

La valeur de transaction d'un greffe de tribunal de commerce est déterminée par rapport au chiffre d'affaires annuel réalisé en moyenne durant les dernières années d'exercice, affecté d'un coefficient qui dépend de la localisation et fluctue autour de 1.

Les données issues des dossiers de cessions de greffes des tribunaux de commerce sont à interpréter avec précaution, étant donné le nombre réduit de ces professionnels et des cessions qui interviennent chaque année. Les variations d'une année sur l'autre sont imputables au changement d'échantillon concerné par les cessions, plus qu'à une évolution structurelle du secteur. En particulier, l'évolution des prix des greffes ne peut être appréhendée qu'à titre indicatif par la consultation des seules données de cession.

**Tableau 12 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel**

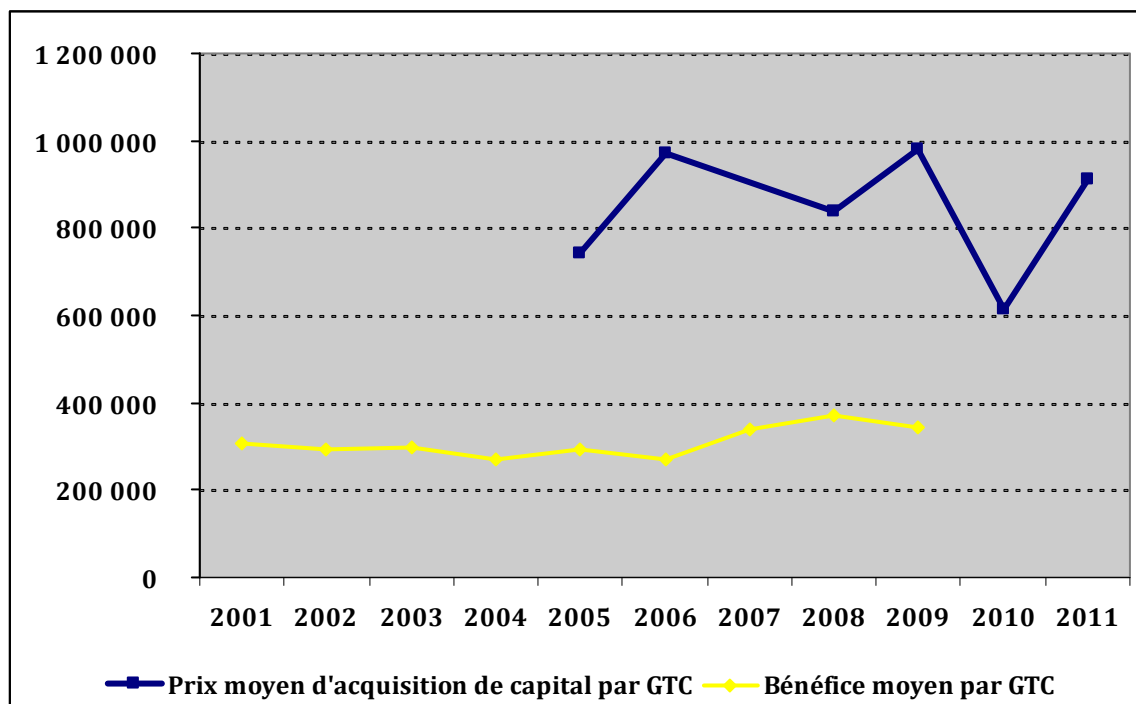
Année	Bénéfice moyen par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	306 253	62	-	-
2002	293 717	70	-	-
2003	297 747	87	-	-
2004	268 310	76	-	-
2005	292 650	66	743 830	19
2006	270 228	50	971 225	17
2007	337 963	48	SS	9
2008	369 566	26	838 171	22
2009	342 212	15	978 188	15
2010	-	-	611 753	15
2011	-	-	912 806	13
Évolution 2005-2009	16,9 %	-	31,5 %	-
Évolution 2001-2009	11,7 %	-	-	-

*Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.*

*Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.*



Graphique 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

Le montant moyen des cessions de greffes, sur la période 2004-2006, a atteint 851 000 € pour les offices individuels et 1 506 000 € pour les offices en société<sup>30</sup>. Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient à 734 000 € et 1 827 000 € respectivement<sup>31</sup>. En moyenne, le coût d'accès au capital d'un greffier de tribunal de commerce **s'est ainsi élevé à 832 929 € sur cette période 2009-2011, à travers l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts d'une société.**

### 3.4. Le tarif des greffiers, sans corrélation avec le coût de revient des actes, masque des phénomènes de péréquation non quantifiés

Dans les tribunaux de commerce (TC), les greffes sont en théorie placés sous le contrôle du président du TC. Le secrétariat du tribunal constitue une activité des greffiers pour lesquels ils ne sont pas rémunérés directement. Dans les faits, les activités de fonctionnement des tribunaux sont effectuées dans le cadre d'un monopole qui est financé essentiellement grâce à la collecte et à la vente des actes authentiques et des informations récoltées auprès des entreprises. Du fait de cette apparente gratuité, la visibilité et les exigences des présidents (et de la chancellerie) en matière de fonctionnement des tribunaux<sup>32</sup> est réduite à la bonne volonté des greffes. Le fonctionnement de la justice consulaire repose ainsi en partie sur un modèle économique relativement efficace, mais sans transparence et contrôle quantitatif.

<sup>30</sup> Source : Etude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

<sup>31</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

<sup>32</sup> Des présidents des tribunaux de commerce soucieux de mettre en place une démarche de qualité sur l'ensemble de leur activité se sont ainsi vu opposer un refus des greffiers pour la partie qui leur incombe, qui rend impossible une procédure de certification globale.

### Annexe 3

De même, l'accès aux informations des greffes des tribunaux de commerce est-il gratuit pour le ministère de la Justice, alors qu'il est facturé à tout autre demandeur : les articles R743-143 et suivants du code de commerce prévoient la gratuité de l'établissement et la délivrance des copies, certificats et extraits de toute nature demandés par les autorités judiciaires ou par le ministère de la justice aux greffiers des tribunaux de commerce.

Il en va de même de la consultation par voie électronique des inscriptions portées aux registres de publicité légale tenus par les greffes lorsqu'elle est effectuée par les autorités judiciaires ou par le ministère de la justice.

La chancellerie indique au sujet plus général des officiers publics et ministériels (OPM) que les « *tarifs des OPM prévoient un ensemble cohérent qui s'équilibre entre activités bénéficiaires et activités déficitaires voire gratuites, qui doit être appliqué dans toutes ses composantes, sans qu'il puisse être analysé comme constituant un maximum en dessous duquel, dans certains cas, le professionnel pourrait ou devrait aller, que ce soit pour ses émoluments ou les frais* ».

*« Le tarif est le même pour tous et il s'impose à tous, sauf les cas très encadrés d'application d'honoraires.*

*Cette unicité contribue au maillage territorial des professions réglementées, qui participe de la mission de service public qu'elles assurent. Il permet à chaque justiciable, quel que soit le lieu où il réside et le professionnel auquel il s'adresse, de bénéficier des mêmes prestations dans des conditions indépendantes de sa situation de fortune. Il permet que certains actes soient reçus à un prix inférieur à leur prix de revient, compensé par la tarification d'autres actes à un prix supérieur.*

*[...] Le tarif des auxiliaires de justice doit aussi garantir l'exercice de leur activité dans des conditions raisonnables de rentabilité tout en leur permettant de procurer un service de qualité. Il garantit aussi pour tous les usagers du service de justes conditions d'accès au droit.*

*Il vise à avoir un double effet redistributif, tant entre les divers actes relevant de la mission des professionnels qu'entre leurs offices, de tailles et de situations différentes. Cet équilibre est obtenu par une forme de mutualisation, sans qu'un acte puisse être détaché de l'ensemble ».*

L'administration de tutelle organise donc une péréquation entre structures et entre actes, ceci de façon globale par le tarif sans pouvoir en identifier clairement les contributeurs et les bénéficiaires. Le tarif résulte d'un équilibre historique dont l'évolution est décidée de façon globale, sans rapport avec le coût réel des prestations.

La chancellerie précise que « *la réforme de la nomenclature [intervenue en 2007], qui affecte les actes judiciaires et le RCS, devait intervenir à volume de rémunération égale des greffiers des tribunaux de commerce. Elle s'est donc traduite par une augmentation de certains tarifs, une diminution ou le maintien d'autres tarifs [...].*

*Les émoluments des inscriptions modificatives des personnes physiques et des personnes morales (numéros 55 et 56 du décret de 1980) ont été respectivement augmentés de 18 à 32 taux de base et de 25 à 42 taux de base (numéros 203 et 204 du nouveau texte codifié à l'article R 743-140). Cette augmentation était destinée à compenser le manque à gagner dû à la forfaitisation (et donc à la réduction de rémunération) de certains actes ou formalités comme expliqué supra ».*

En particulier, les gains de compétitivité des professionnels ne font pas l'objet d'une analyse quantitative, précise, documentée et contradictoire qui pourrait conduire à partager leurs fruits entre consommateurs et greffiers. Dans ces conditions, la réduction éventuelle du tarif d'un acte (pour des raisons de politique publique plus que d'analyse économique) est associée à l'augmentation d'autres éléments du barème, afin d'assurer une neutralité globale.

### 3.5. Les greffiers ont vu leurs bénéfices accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole, avec des prestations tarifées à un niveau sans lien avec leur coût

En théorie économique, le tarif réglementé peut être défini en fonction des coûts réels supportés des opérateurs.

La réglementation tarifaire peut prévoir une péréquation entre certains des actes effectués par les opérateurs. Cependant, le régulateur doit être en mesure d'identifier les coûts réels des actes et d'apprécier par conséquent les transferts effectués par cette péréquation. Sans cela, il perd son pouvoir de définition optimale des tarifs individuels et doit se restreindre à une approche globale des revenus de la profession, ce qui revient à renoncer à définir les tarifs à leur juste niveau économique.

Hors cas de péréquation, le tarif des actes devrait permettre de couvrir les coûts d'un système de production efficace et efficient, et autoriser en sus une marge raisonnable.

Or, les activités réservées confiées aux professionnels, censées être équilibrées par le tarif, leur permettent d'obtenir dans certains cas un avantage concurrentiel ou même une situation de monopole sur un autre marché susceptible de générer des revenus.

Ainsi **les greffiers des tribunaux de commerce** sont-ils rémunérés pour chaque acte déposé par une entreprise, à un tarif réglementé. Par leurs activités réservées, ils se trouvent en **situation de monopole de transmission des « actes d'état civil des entreprises » (KBIS notamment) et vraisemblablement en position d'acteur dominant sur le marché des informations relatives aux entreprises.**

**Les actes officiels et les données des entreprises sont vendus à des prix réglementés, sans corrélation apparente avec les coûts de la structure de mise en vente,** en particulier dans le cas des ventes dématérialisées réalisées par Infogreffe, GIE de distribution des actes et des informations mis en œuvre par les greffiers.

Fin 2012, une demande d'extrait du Registre du Commerce et des Sociétés, au guichet du greffe, est facturée 3,11 € au guichet (ou 3,80 € pour un envoi par courrier), au tarif réglementé. La **même demande effectuée par Infogreffe revient à 5,44 €<sup>33</sup>,** en raison de diligences de transmission par voie électronique (à hauteur de 2,33 €).

Le rapport d'activité 2010 du CNGTC mentionne un nombre d'abonnés de 31 800 en 2010, qui aurait doublé en cinq ans, soit un taux de croissance d'environ 15 % par an. La mission estime ainsi le nombre d'abonnés en 2011 à environ 36 570, pour un coût annuel de 90 € TTC. L'abonnement facilite les transactions sans accorder de réduction tarifaire. Les **abonnements, éléments non tarifés qui s'ajoutent à la rémunération des greffiers, rapportent ainsi 3,3 M€ TTC à Infogreffe en 2011.**

En tant que GIE, Infogreffe ne publie pas de bilan. Son résultat finance notamment le fonctionnement du dispositif, dont les développements et les frais d'exploitation informatiques.

Le chiffre d'affaires annuel d'Infogreffe s'établissait entre 300 et 350 millions de francs en 1997<sup>34</sup>, et certains observateurs l'évaluaient à **50 M€ en 2005, pour 8 M€ de frais de fonctionnement la même année<sup>35</sup>.**

<sup>33</sup> Exemple pour un extrait de KBIS de la société TOTAL SA, en novembre 2012.

<sup>34</sup> Source : Audition au Sénat de de Jacques DOUCEDE, Président du GIE INFOGREFFE-TELEMATIQUE, en 1997.

<sup>35</sup> Source : l'Expansion, « Infogreffe, le cyber-pactole des greffiers », le 1<sup>er</sup> février 2005.

### Annexe 3

Infogreffe a transmis à la mission son bilan d'exploitation pour les exercices 2008 à 2011. **En 2011, les produits se sont élevés à 63,5 M€ pour 16,5 M€ de coûts prélevés par Infogreffe.** Le résultat moyen par greffier s'est ainsi établi à 201 k€.

**Tableau 13 : Produits d'exploitation des greffes via le GIE Infogreffe**

Variable	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation des greffes	53 978 866	53 796 795	56 876 801	63 459 413
Prélèvement du GIE Infogreffe	12 021 721	13 184 415	15 696 461	16 494 875
Produits nets de prélèvement	41 957 145	40 612 380	41 180 340	46 964 538
Nombre de greffiers des tribunaux de commerce	242	239	230	233
Produits nets de prélèvement par greffier	173 377	169 926	179 045	201 565

*Source : GIE Infogreffe.*

Le service Infogreffe est un outil de qualité reconnue et s'est amélioré avec la généralisation des échanges sur internet. Le développement de la plateforme suppose des frais techniques relatifs à la télématique. Cependant, ces frais existent également pour l'activité interne, qui est censée être équilibrée par le tarif de dépôt des actes.

En 1998, un greffier interrogé à l'occasion de l'élaboration du rapport Colcombet de l'Assemblée nationale témoignait ainsi : *« on peut donc considérer que nous aurions à supporter pratiquement les mêmes frais techniques sans télématique, qu'il s'agisse de numérisation, de saisie, etc. Actuellement le tarif équilibre les coûts, et la vente des informations constitue une source de revenus supplémentaire »*<sup>36</sup>.

Le CNGTC met en avant des prix pratiqués inférieurs à ceux d'autres pays européens. Ils pourraient d'après la mission s'établir à des niveaux plus bas, en lien plus étroit avec leur coût. La mission a **estimé la rentabilité d'Infogreffe à environ 86 % du chiffre d'affaires, avec des revenus de 63 M€ en 2011 et des coûts spécifiques estimés à 8,5 M€<sup>37</sup>, pour un résultat net d'environ 54,5 M€.** En effet, le prélèvement de 16,5 M€ réalisé en 2011 par Infogreffe couvre, en sus des frais spécifiques liés à la diffusion, des investissements portant sur la dématérialisation de l'activité propre des greffes, estimés à 8 M€ par la mission. Par ce biais, les greffiers organisent une péréquation interne permettant le financement par la revente de données de la dématérialisation dans les greffes de moindre activité.

Les produits tirés de la télématique sont redistribués aux greffes en fonction du temps passé et des actes qu'ils ont diffusés (lesquels dépendent du nombre et de la nature des entreprises dont le siège est dans le ressort de leurs compétences), après prélèvement par le GIE.

Cette rentabilité pourrait s'accroître avec la perspective d'accords internationaux permettant la consultation d'informations d'autres pays (l'Italie, dans un premier temps). En l'état actuel, les 233 greffiers de tribunal de commerce auraient ainsi reçu **en moyenne 234 000 € nets en 2011 du seul fait du résultat d'Infogreffe**<sup>38</sup>.

Dans les faits, ce résultat est très inégalement réparti, profitant davantage aux greffes dont dépendent le plus grand nombre d'entreprises (Paris, Nanterre, Créteil, Bobigny notamment).

<sup>36</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/tribunaux-de-commerce/tclyon02.asp>

<sup>37</sup> La mission s'appuie sur les coûts estimés à 8 M€ en 2005. Une rationalisation a pu s'opérer entre 2005 et 2011, avec la fin de l'activité minitel au seul profit de l'interface internet, l'unification Greftel-Intergreffe-Infogreffe et la réduction du nombre de greffes (passage de 185 à 135 en 2009). Dans le même temps, les volumes ont profité du transfert des registres des TGI en 2009, assurant un monopole à Infogreffe.

<sup>38</sup> Dans les faits, la répartition entre greffiers est très inégale et dépend des sièges sociaux des entreprises qui relèvent du ressort de chaque tribunal de commerce.

**Soit le régulateur souhaite encourager un financement des actes de dépôt et de tenue des greffes par la vente des informations des entreprises (péréquation évoquée plus haut) et il doit être en mesure d'apprécier les coûts associés à chacune de ces activités, soit le tarif des activités réservées est conçu pour assurer leur équilibre, et Infogreffe doit faire l'objet d'une tarification spécifique à prix coûtant (avec une marge raisonnable).** La situation actuelle, marquée par une forte asymétrie d'informations, ne permet pas à l'autorité de tutelle de trancher et se traduit par une rente non justifiée des greffiers.

### **3.6. La transmission des offices est marquée par le poids des familles, limitant les possibilités d'accès à la profession accordées à de nouveaux entrants**

L'organisation actuelle des greffes des tribunaux de commerce est **marquée par le poids de familles qui organisent la transmission des structures entre parents et enfants**, sans réelle possibilité de refus de l'administration lorsque ces derniers remplissent les conditions de qualification requises.

**Trois des quatre greffes des tribunaux de commerce de petite couronne, parmi les plus importants de France, sont ainsi caractérisés par l'association d'un greffier et de deux ou trois de ses enfants** (à l'exclusion de tout autre associé).

Une famille constituée de 3 frères et de leurs enfants contrôle 4 greffes, tandis qu'au total 7 noms de famille sont associés à 21 greffes sur les 134 que compte le pays.

Étant donné le faible nombre de structures (135 en 2012, 134 au 1<sup>er</sup> janvier 2013), le monopole territorial accordé à chacun des greffes et la rémunération moyenne de ces professionnels (327 k€ pour le titulaire d'une structure unipersonnelle, davantage en moyenne pour les associés de sociétés) qui résulte d'un prélèvement sur les entreprises, la mission considère que les modalités actuelles d'organisation de la profession (conditions d'accès et rémunération) pourraient être reconsidérées.

En parallèle, la possibilité accordée en 2011 d'employer des greffiers salariés risque de se traduire à terme par deux types de professionnels : des titulaires, dont ceux favorisés par la détention historique de charges par leurs familles, et des salariés effectuant le même travail, sans possibilité d'accéder au capital.

### **3.7. Le contrôle des greffiers des tribunaux de commerce exercé par les pairs ne permet pas de conclure sur l'efficacité de l'organisation en vigueur**

Le nombre réduit des greffiers rend l'exercice du contrôle par les pairs délicat.

Un ancien avocat général près une cour d'appel rencontré par la mission, qui remplissait la fonction de magistrat inspecteur régional en Île-de-France et était à ce titre destinataire des rapports de contrôle, relève plusieurs motifs d'insuffisance quant à la tenue des contrôles :

- ◆ faute de temps, le parquet ne réalise pas de réel contrôle, sauf signalement d'un dysfonctionnement par les professionnels eux-mêmes ;
- ◆ les rapports établis par les pairs sont volumineux (séries de cases à cocher) et manquent de clarté : ils ne permettent pas de se forger une idée de la situation des études et de leurs pratiques.

### Annexe 3

Le manque de moyens d'inspection des procureurs réduit les capacités d'analyse des rapports de contrôle qui lui sont adressés. Un fonctionnaire ayant été destinataire de tels rapports en Ile-de-France en tant qu'avocat général indique que les rapports ne couvrent pas certains aspects fondamentaux des greffes et notamment leur situation financière, la bonne application des tarifs ou la rigueur apportée à la tenue des dossiers.

En 1997, « cinq greffes vérifiés sur six n'appliquaient pas le tarif réglementaire », seul le TGI d'Annecy faisant exception. Un barème parallèle, établie par le conseil national, entraînait des majorations d'honoraires relevés par l'inspection.

Depuis cette date, la loi a **affirmé le rôle disciplinaire du CNGTC, et les modalités d'inspection prévoient la possibilité d'un recours (non systématique) à un commissaire aux comptes**. De même, l'IGSJ peut réaliser des contrôles inopinés, au nombre limité en pratique (4 en 2011, soit 3 % des greffes).

La mission n'a pas été amenée à examiner les pratiques tarifaires des greffiers en 2012.

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Option spécifique à la profession : le monopole des greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données et actes relatifs aux registres légaux

L'organisation actuelle du métier de greffier de tribunal de commerce cumule principalement trois catégories d'activités, complémentaires dans leur modèle économique mais distinctes en principe :

- ◆ le secrétariat des juges consulaires et l'assistance au Président du tribunal de commerce ;
- ◆ la validation des opérations effectuées par le greffe, qui est une fonction d'expertise juridique et la délivrance des actes, données et documents officiellement vérifiés ;
- ◆ l'organisation de la gestion des données du registre du commerce et des sociétés ou d'autres registres (sûretés, privilèges mobiliers).

La mission n'a pas identifié de raison autre qu'historique au monopole dont bénéficient les greffiers pour la gestion de ces données, dont une part significative est d'ailleurs externalisée et gérée par le GIE Infogreffe.

Cette gestion de données gagnerait à bénéficier de davantage de rendements d'échelle croissants.

#### Conclusion :

Le passage, pour le 3<sup>ème</sup> item au moins, du monopole d'une profession réglementée à une délégation de service public unique nationale mise en place selon le droit commun de la commande publique apparaît être une méthode alternative plus efficace économiquement.

## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ **les tarifs des greffes des tribunaux de commerce (vente des actes et des informations sur les sociétés, en particulier) financent pour partie les activités de secrétariat des tribunaux, assumées « gratuitement » pour le compte du ministère de la justice, et la transmission d'informations au ministère de la Justice est également gratuite ;**
- ◆ les tarifs des actes établis pour le compte des personnes privées financent pour partie les activités de suivi des audiences et de recouvrement des créances publiques, dont le tarif est inférieur à leurs coûts réels, d'après la profession et les administrations concernées ;
- ◆ les tarifs des commissaires priseurs judiciaires financent pour partie les activités de liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant, opérations parfois lourdes et complexes ;
- ◆ un prélèvement forfaitaire de 0,35 € est appliqué sur chaque contrôle automobile au titre de la rémunération des activités réalisées par l'UTAC en tant qu'opérateur technique central (OTC) du contrôle automobile pour le compte de l'État (réflexion prospective sur les points de contrôle, représentation internationale, veille technique).

Cette pratique appelle les remarques suivantes :

- ◆ d'une part, l'administration ne procède pas aux diligences suffisantes pour connaître le niveau réel des coûts associés aux services concernés ;
- ◆ d'autre part, elle ne bénéficie pas de l'avantage qu'apporte une mise en concurrence régulière de prestataires de services, notamment sur le prix et les améliorations de la qualité du service rendu ;
- ◆ de plus, la délivrance de services « gratuits » non explicités au bénéfice de l'administration affaiblit cette dernière dans les discussions entourant la révision des tarifs ;
- ◆ enfin, dans un contexte de contrainte sur le financement budgétaire du service public ceci peut contribuer, au moins en fait, à contourner les principes d'universalité budgétaire et de non affectation de l'impôt.

#### Conclusion

La mission recommande une budgétisation des dépenses qui relèvent de la dépense publique ou, à défaut, une comptabilisation séparée dans des mécanismes de coûts analytiques transparents.

Dans le cas des greffiers, les missions de secrétariat et d'assistance au président du tribunal de commerce pourraient faire l'objet d'une rémunération horaire, tandis qu'en parallèle le tarif des autres actes devrait connaître une baisse du fait de la suppression de la péréquation implicite.

En tout état de cause, il conviendrait de privilégier dans la définition des tarifs une approche analytique et non globale, liée au coût réel efficient supporté par le professionnel.

#### 4.2.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des greffes des tribunaux de commerce ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

**Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs eu égard à l'évolution des coûts.** Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés par certaines professions (du fait, par exemple, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mises au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).

**Cette observation s'applique aux tarifs réglementés des greffiers des tribunaux de commerce.**

##### Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît.** L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des greffiers, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

#### 4.2.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des greffiers des tribunaux de commerce, le tarif défini en 1980 a été réévalué en 1986 et en 2004 en ce qui concerne le taux de base (soit une fois tous les dix ans en moyenne), et à quatre reprises pour ce qui touche à la codification des actes (en 1984, en 1986 puis en 2007 et 2011).



### Annexe 3

#### Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

## **ANNEXE 4**

### **Annexe sectorielle sur la profession d'avocat**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES</b> .....	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie.....	1
1.2.2. Modes d'exercice de la profession : avocat individuel, associé, collaborateur ou salarié.....	2
1.2.3. Le statut juridique des structures de groupement.....	4
1.2.4. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	5
1.3. Analyse économique de la profession .....	6
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	6
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	8
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	8
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	8
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	10
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	11
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels .....	12
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION</b> .....	<b>13</b>
2.1. Activités réservés aux avocats.....	13
2.1.1. En matière civile.....	13
2.1.2. En matière pénale .....	14
2.1.3. Bénéficiaires et nature de l'aide juridictionnelle.....	14
2.1.4. L'acte d'avocat .....	15
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	15
2.3. Modes de rémunération .....	16
2.3.1. De façon générale, les honoraires sont librement déterminés entre les avocats et leurs clients.....	16
2.3.2. La rémunération de l'avocat dans le cadre de l'aide juridictionnelle fait l'objet d'un tarif réglementé.....	17
2.3.3. La dernière réévaluation du tarif de postulation est intervenue en 1975.....	19
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	20
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	21
2.5.1. Organisation et représentation de la profession .....	21
2.5.2. L'obligation d'assurance .....	22
2.5.3. Contrôle de la profession.....	22
<b>3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES</b> .....	<b>23</b>
3.1. Les dispositions tarifaires portant sur l'aide juridictionnelle révèlent des écarts à la théorie de la définition des tarifs .....	23
3.1.1. 380 € sont accordés en moyenne à chacun des 890 000 bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.....	23

3.1.2. <i>L'unité de valeur, base du tarif réglementé de l'aide juridictionnelle, connaît des variations géographiques contraires à la logique économique</i> .....	25
3.2. L'ouverture du capital des cabinets d'avocat à d'autres professions demeure limitée .....	27
3.3. La restriction du territoire de compétence de postulation et le tarif de postulation résultent d'héritages historiques.....	28
3.4. La suppression du monopole des avoués au 1 <sup>er</sup> janvier 2012 constitue un exemple de réforme des professions réglementées .....	30
3.4.1. <i>Principes généraux</i> .....	30
3.4.2. <i>Indemnisation du droit de présentation</i> .....	30
3.4.3. <i>Sommes relatives aux salariés licenciés</i> .....	31
3.4.4. <i>Coût total de la réforme</i> .....	31
<b>4. OPTION DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION : ÉTENDRE AU NIVEAU NATIONAL LA COMPÉTENCE DE POSTULATION DES AVOCATS .....</b>	<b>31</b>

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des avocats (code 69101) est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie

Au 1er janvier 2011, il y **avait 53 744 avocats** (dont 41 % étaient rattachés au Barreau de Paris), un nombre en hausse continue depuis 1960.

La féménisation de la profession est très marquée et atteint 52 %, contre 46 % dix ans plus tôt.

L'âge moyen des avocats est de 46 ans pour les hommes et de 40 ans pour les femmes (43 ans au total), des valeurs qui font des avocats une profession jeune en comparaison par exemple des officiers publics et ministériels qui exercent également dans le domaine juridique : notaires et huissiers (49 ans en moyenne), commissaires-priseurs judiciaires et greffiers des tribunaux de commerce (entre 52 et 53 ans)<sup>1</sup>. En 2009, la proportion des avocats exerçant depuis moins de cinq années était d'environ 30 %, et celle des avocats honoraires<sup>2</sup> est inférieure à 7 %<sup>3</sup>.

Naguère peu nombreux (6000 en 1960), les avocats se limitaient à une activité judiciaire protégée par un monopole de la plaidoirie, étendue à la représentation en justice à compter de 1972<sup>4</sup>.

Entre 1989 et 2011, le nombre d'avocats est passé de 18 076 à 53 744, soit une multiplication par trois en trente ans environ, avec notamment l'intégration à la profession des « conseils juridiques » opérée au 1<sup>er</sup> janvier 1992<sup>5</sup>. La croissance moyenne de la profession s'est établie à 1 600 avocats supplémentaires par an depuis 2001.

Le rapport Darrois indiquait que « *le monopole de la représentation et de la plaidoirie ne suffit pas à assurer l'équilibre économique de la profession d'avocat. [...] les avocats se sont tournés vers les activités extrajudiciaires du conseil et de la consultation aux entreprises ou aux personnes, et l'intégration parmi eux des conseils juridiques en 1992 s'est inscrite dans cette perspective* ».

---

<sup>1</sup> Source : Conseil national des Barreaux(CNB).

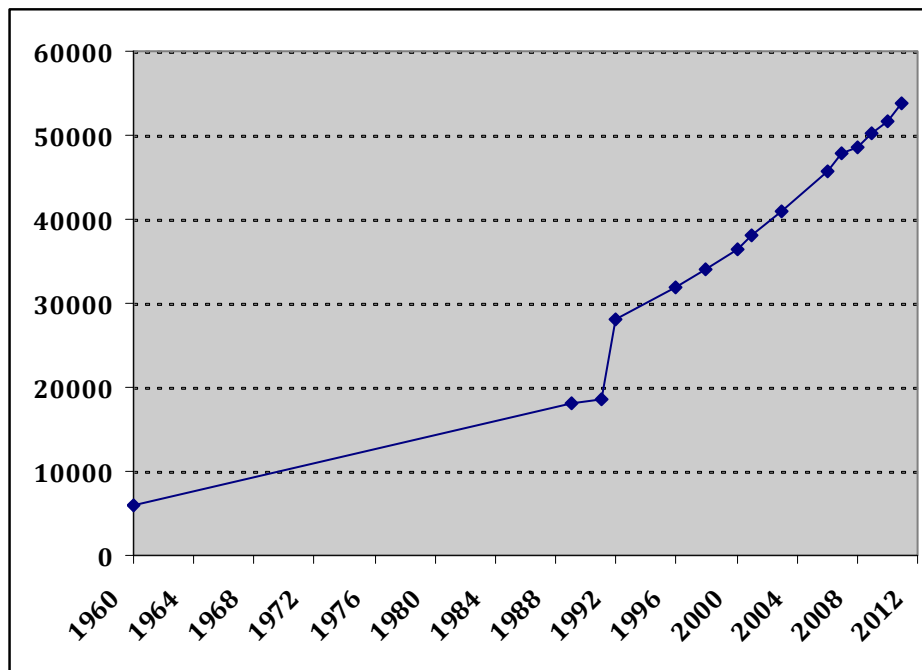
<sup>2</sup> Titre conféré par l'Ordre à la demande d'un professionnel ayant exercé plus de vingt années.

<sup>3</sup> Source : Rapport sur les professions du droit remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

<sup>4</sup> Cette extension résulte de la fusion des avocats avec les avoués près des tribunaux de grande instance et les agréés près les tribunaux de commerce (loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques).

<sup>5</sup> Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990.

Graphique 1 : Evolution du nombre d'avocats en France depuis 1960



*Sources* : Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, Rapport Darrois.

*Note* : En 1992, la fusion des professions d'avocat et de conseil juridique a conduit à un accroissement significatif du nombre de professionnels.

### 1.2.2. Modes d'exercice de la profession : avocat individuel, associé, collaborateur ou salarié

L'avocat peut exercer sa profession soit à titre individuel (**37 % des avocats en 2011**), soit au sein :

- ◆ d'une association. La responsabilité des membres peut dans certaines structures être limitée aux seuls membres de l'association ayant accompli l'acte professionnel en cause (associations d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle ou AARPI, créées en 2007 sur le modèle des *limited liability partnerships* ou LLP)<sup>6</sup> ;
- ◆ d'une société civile professionnelle ;
- ◆ d'une société d'exercice libéral ;
- ◆ d'une société en participation prévues par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

<sup>6</sup> Le décret n° 2007-932 du 15 mai 2007 a mis en place l'AARPI et modifié le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

Une association peut comprendre des avocats personnes physiques et des personnes morales exerçant la profession d'avocat. Chacun des membres est tenu des actes accomplis par l'un d'entre eux, au nom de l'association, à proportion de ses droits dans celle-ci. En outre, chacun des membres de l'association répond sur l'ensemble de son patrimoine des actes professionnels qu'il accomplit à l'égard de ses clients.

La principale innovation apportée par le décret de 2007 réside dans le fait que le contrat d'association, sur décision unanime des associés, peut prévoir que la mise en cause de la responsabilité professionnelle de l'un de ses membres n'engagera pas celle des autres associés (sous réserve des formalités prévues dans les articles 124-1 et 126). Dans ce cas, il faudra que la dénomination de l'association soit immédiatement précédée ou suivie de la mention « association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle ou des initiales AARPI ».

Les contrats d'association doivent faire l'objet d'une convention écrite.

## Annexe 4

Au sein de chacune de ces structures, il peut être **associé** (28 % des avocats en 2011), **salarié** (6 %) ou **collaborateur libéral** (29 %).

Il peut également être membre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique.

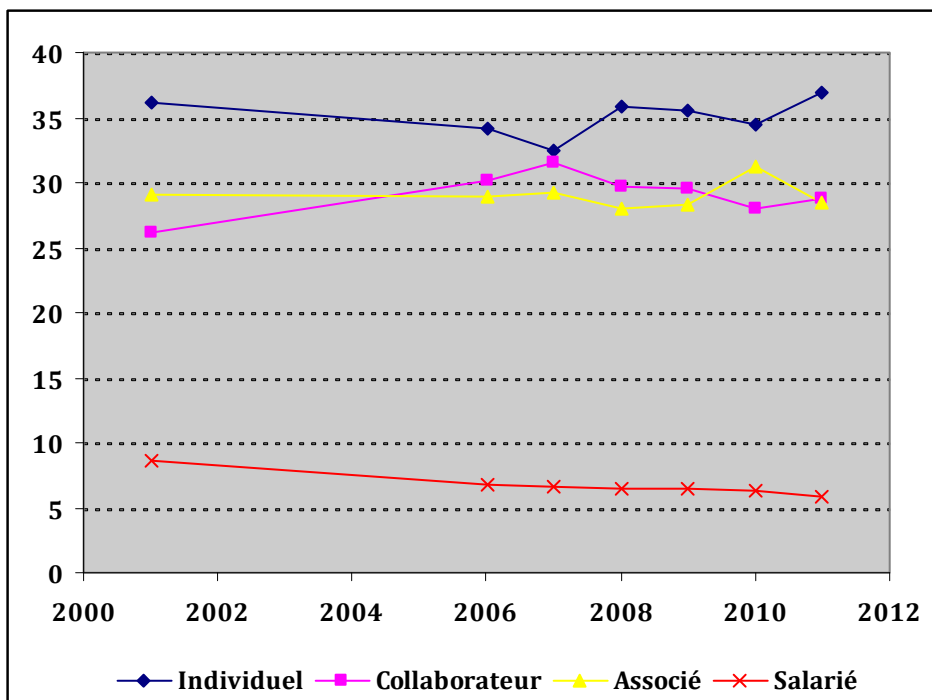
L'avocat peut exercer sa profession en qualité de **collaborateur libéral** d'un avocat<sup>7</sup>. La collaboration est un mode d'exercice professionnel exclusif de tout lien de subordination, par lequel un avocat consacre une partie de son activité au cabinet d'un autre avocat en échange d'honoraires, et peut développer sa clientèle personnelle. La collaboration, considérée comme une étape permettant aux jeunes avocats d'acquérir une expérience, constitue le mode d'exercice privilégié en début de carrière.

L'**avocat salarié** ne peut avoir de clientèle personnelle (à l'exception de celle des missions de l'aide juridictionnelle et de commissions d'office). Dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, il bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail.

Hormis une baisse du poids des salariés associée à une progression des collaborateurs, les modes d'exercice de la profession se révèlent relativement stables au cours de la dernière décennie.

Au barreau de Paris, la part des salariés est négligeable (1,8 % en 2011), tandis que celle des collaborateurs est significativement plus élevée que la moyenne nationale (40,9 % contre 28,8 %).

Graphique 2 : Évolution des modes d'exercice de la profession d'avocat entre 2001 et 2011



Source : Ministère de la justice, D.A.C.S, Pôle d'évaluation de la justice civile, "Statistique sur la profession d'avocat - situation au 1er janvier 2011 ».

<sup>7</sup> Les modalités sont prévues par l'article 18 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.



### 1.2.3. Le statut juridique des structures de groupement<sup>8</sup>

Au 1er janvier 2011, on comptait **6 467 groupements d'exercice** répartis en trois catégories principales :

- ◆ sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL : 45,2 % des groupements, y compris société d'exercice libéral unipersonnelle à responsabilité limitée -SELURL) ;
- ◆ SCP (34,8 %) ;
- ◆ contrat d'association (12,8 %, y compris associations d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle -AARPI).

Entre 2001 et 2011, le nombre de groupements a augmenté de 58,2 %, passant de 4 087 à 6 467 groupements, et leur répartition a largement évolué.

En particulier, **les sociétés civiles professionnelles (SCP) qui occupaient la première position jusqu'en 2008, ont laissé leur place aux SELARL**, dont la part n'a cessé d'augmenter. Le nombre de SELARL a été multiplié par 3,6 en passant de 789 à 2 828 (soit 43,7 % des groupements en 2011 contre 19,3 % en 2001), tandis que celui des SCP est resté stable, autour de 2 200.

Le nombre de sociétés d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS) continue d'augmenter, passant en une décennie de 155 à 202 (soit 3,1 % des structures en 2011).

**Tableau 1 : Répartition des statuts juridiques des groupements d'avocats (en % du total)**

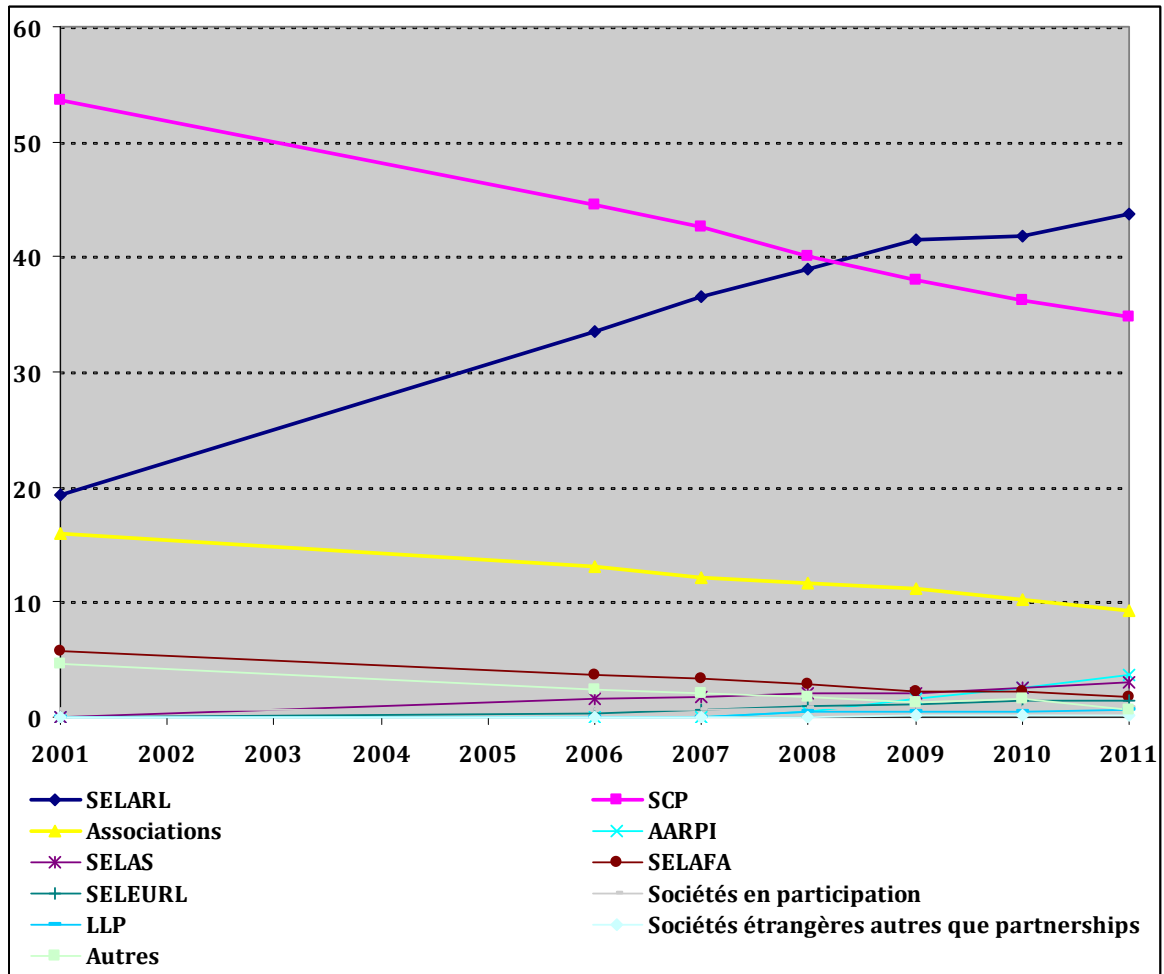
Statut juridique	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL)	19,3	33,5	36,5	39	41,5	41,8	43,7
Société Civile Professionnelle (SCP)	53,6	44,6	42,6	40	37,9	36,3	34,8
Associations	15,9	13,1	12,2	11,7	11,1	10,2	9,2
Associations d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle (AARPI)	-	-	-	0,5	1,6	2,6	3,6
Société d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS)	-	1,6	1,8	2	2	2,6	3,1
Société d'exercice libéral à forme anonyme (SELAFA)	5,8	3,7	3,3	2,9	2,3	2,2	1,7
SELURL	-	0,3	0,7	0,9	1,1	1,4	1,4
Sociétés en participation	0,6	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
Limited liability partnerships (LLP)	-	-	-	0,4	0,4	0,5	0,7
Sociétés étrangères autres que les <i>partnerships</i>	-	-	0	0	0,1	0,1	0,1
Autres	4,7	2,4	2,1	1,8	1,3	1,6	0,7

*Source : Statistique sur la profession d'avocat, Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, octobre 2011.*

<sup>8</sup> *Source : Statistique sur la profession d'avocat, Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, octobre 2011.*

## Annexe 4

**Graphique 3 : Évolution des structures juridiques des cabinets d'avocat entre 2001 et 2011  
(en % du total par année)**



*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, Pôle d'évaluation de la justice civile, « Statistique sur la profession d'avocat - situation au 1er janvier 2011 ».*

### 1.2.4. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

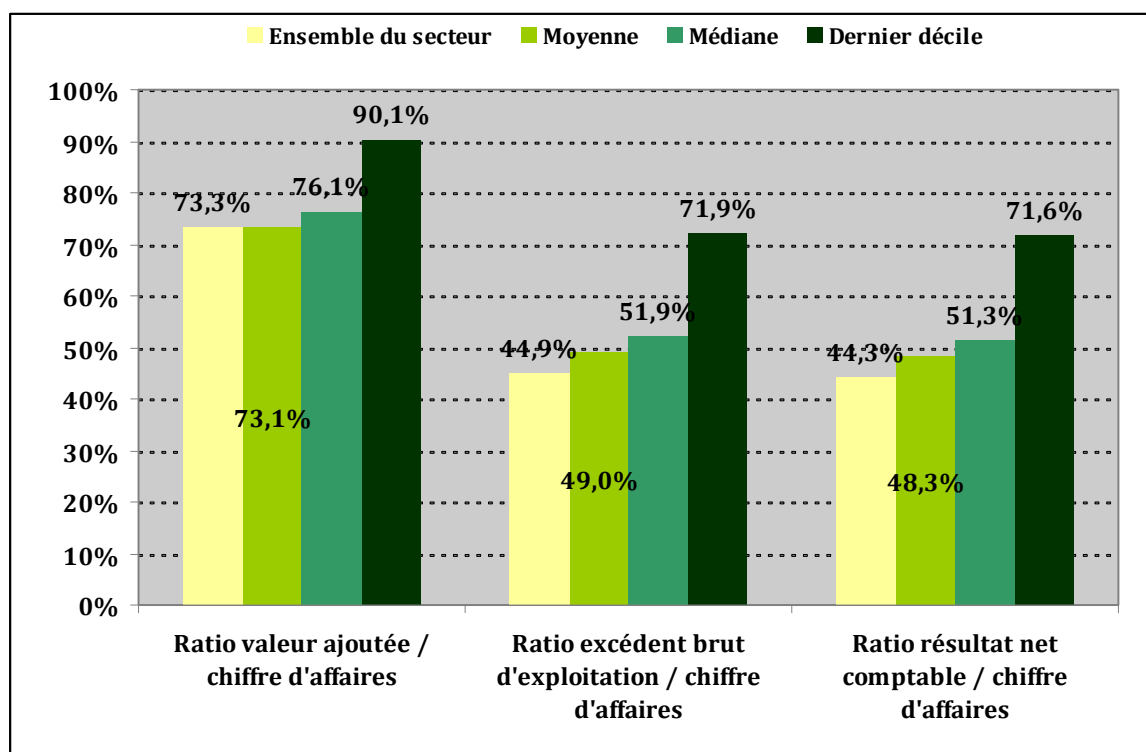
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

**Tableau 2 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	7 382 520 143 €	236 953 €	85 215 €	167 004 €	372 573 €
Valeur ajoutée	5 408 538 462 €	173 595 €	64 084 €	126 668 €	280 973 €
Excédent brut d'exploitation	3 317 824 053 €	106 491 €	43 066 €	78 980 €	164 171 €
Résultat net comptable	3 267 318 441 €	104 870 €	42 390 €	77 525 €	160 354 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Graphique 4 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 44,3 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 48,3 %, que la médiane de la rentabilité est de 51,3 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 71,6 % en 2010.

De 2001 à 2007, d'après le Conseil national des barreaux (CNB)<sup>9</sup>, le chiffre d'affaires réalisé par les avocats a progressé de 74 %, soit un **taux annuel moyen de croissance de 8 %**.

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

88 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 3). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération du titulaire, **s'élève à 55 800 € en 2010, soit 2,27 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France**.

<sup>9</sup> Source : troisième édition du cahier statistique « Avocats : évolutions et tendances de la profession », établi par l'observatoire du Conseil national des barreaux.

## Annexe 4

10 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 531 199 € à répartir entre les associés.

2 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 66 567 €.

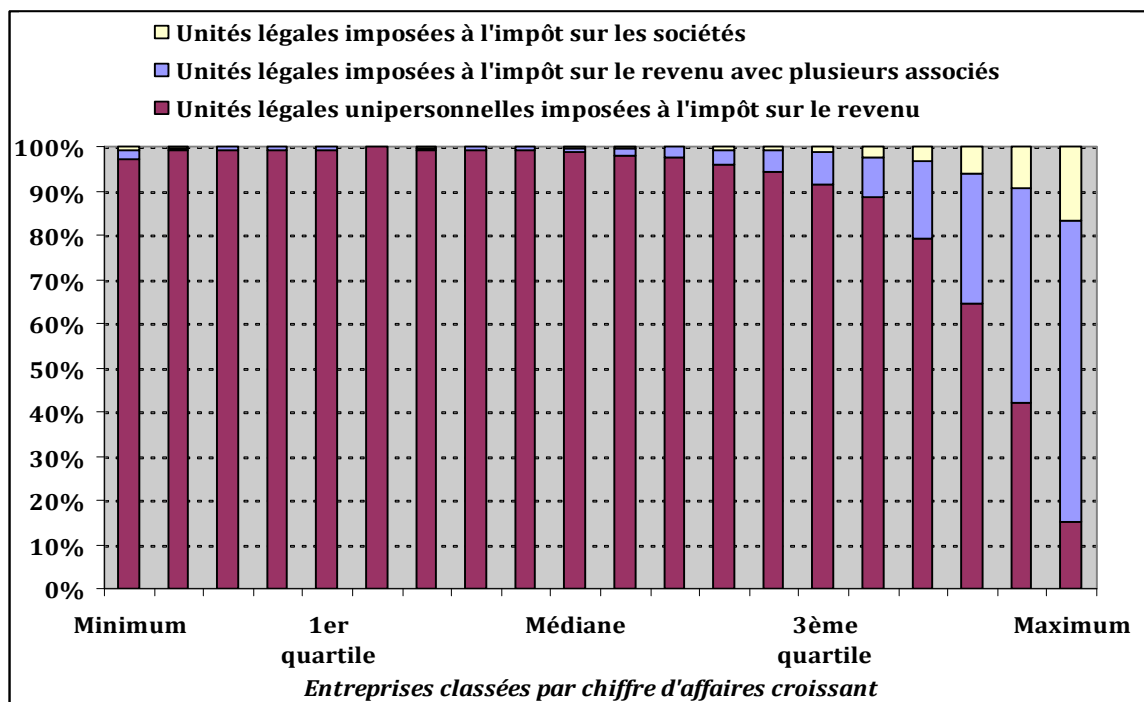
**Tableau 3 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	27 255	55 800 €	39 251 €	24 627 €	20 107 €	2,27	1,95
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	3 200	531 199 €	196 481 €				
Entreprise imposée à l'IS	701	66 567 €	28 730 €				
Total	31 156	104 870 €	42 390 €				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Le graphique 5 traduit une corrélation forte entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles est supérieure à 95 % au sein des trois premiers quartiles. Elle décroît fortement parmi les entreprises au chiffre d'affaires le plus élevé, remplacée par l'exercice sous forme de société, et atteint moins de 15 % des structures du dernier décile de chiffre d'affaires.

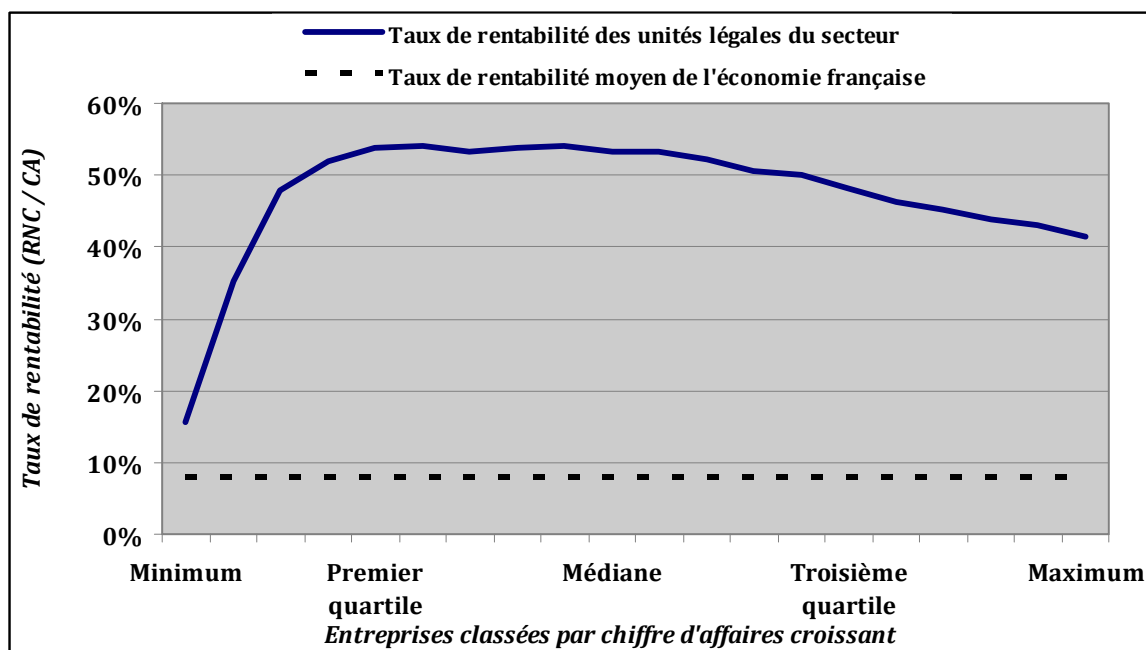
**Graphique 5 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 6 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

La rentabilité augmente avec le chiffre d'affaires des entreprises des deux premiers déciles, de 15 % à 50 %. Au-delà, la rentabilité moyenne des structures est relativement homogène jusqu'au dernier quartile et se situe entre 48 % et 54 %.

La rentabilité moins élevée observable pour les structures du dernier quartile peut s'expliquer en partie par l'imposition sur les sociétés d'une partie des entreprises. Or le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

## 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;

## Annexe 4

- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>10</sup>.

**Tableau 4 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

<sup>10</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

## 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 5 : Éléments sur la répartition des revenus des avocats en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-3 925 €	-8 043 €	-80 598 €
Les 10 % qui gagnent le moins	11 875 €	44 850 €	-2 865 €
Les 25 % qui gagnent le moins	24 055 €	96 247 €	6 045 €
Moyenne	55 800 €	531 199 €	66 567 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	39 251 €	196 481 €	28 730 €
Les 25 % qui gagnent le plus	64 889 €	394 121 €	66 533 €
Les 10 % qui gagnent le plus	108 375 €	797 690 €	162 314 €
Les 1 % qui gagnent le plus	315 576 €	5 814 662 €	626 665 €
Nombre d'unités légales	27 255	3 200	701
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	4,1	11,0

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des avocats en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 4 851 €	- 28 262 €	- 137 397 €
Les 10 % qui gagnent le moins	12 591 €	43 297 €	- 12 840 €
Les 25 % qui gagnent le moins	27 803 €	104 170 €	5 737 €
Moyenne	64 158 €	1 052 618 €	94 593 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	45 041 €	260 012 €	28 889 €
Les 25 % qui gagnent le plus	73 858 €	631 055 €	94 576 €
Les 10 % qui gagnent le plus	121 221 €	1 763 360 €	271 791 €
Les 1 % qui gagnent le plus	369 238 €	18 424 671 €	913 597 €
Nombre d'unités légales	14 332	1 078	202
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	6,1	16,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

La profession d'avocat est marquée par **des écarts de rémunération importants** (moyenne supérieure de 45 % à la médiane) et par la **faiblesse économique des structures unipersonnelles du premier décile** : le revenu mensuel de leur gérant est inférieur ou égal au SMIC.

Le pourcentage d'avocats n'ayant **pas de revenus à déclarer** ou déclarant des revenus nuls ou déficitaires était de **7,1 % en 2009**, en baisse par rapport à 2005 (9,5 %) <sup>11</sup>.

Dans son rapport rendu en 2009, la commission Darrois a relevé qu'en 2006, 14,2 % des avocats réalisaient 50 % du revenu déclaré par la profession tandis que 25 % des avocats avaient un revenu inférieur à 25 068 €.

<sup>11</sup> Source : CNB.

## Annexe 4

Les données de la mission illustrent les différences de revenus en fonction de la localisation : les revenus des professionnels établis **en Île-de-France sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu** sont supérieurs de 15 % à la moyenne nationale des avocats, qui s'établit à 55 800 € en 2010.

Les chiffres du conseil national du barreau (CNB) confirment cet écart : à Paris, le revenu annuel moyen (92 565 €) était en 2008 supérieur de près de 65 % au revenu annuel moyen observé en province (56 359 €)<sup>12</sup>.

En 2009, le **revenu moyen d'un avocat s'établissait à 71 973 € (tous types d'exercice confondus)**, et le revenu médian à 45 682 €<sup>13</sup>. Entre 1998 et 2008, ce revenu moyen a progressé de 40,3 % en euros courants (soit 18 % après prise en compte de l'inflation)<sup>14</sup>.

Les écarts entre les valeurs du CNB et celles établies par la mission résultent *a priori* de différences de périmètre : les données du CNB sont issues d'enquêtes et couvrent l'ensemble des statuts d'exercice de la profession (exercice personnel, associé, collaborateur, salarié) ; celles de la mission portent sur l'ensemble des structures mais ne prennent pas en compte les salariés et ne permettent pas de calculer la rémunération par associé dans le cas de sociétés.

La comparaison des rémunérations établies par la mission et de l'estimation du CNB permettent d'établir **que les revenus moyens par avocat supérieurs au sein des sociétés qu'en structure individuelle** et tirent la moyenne des revenus de la profession vers le haut.

D'après le CNB, l'écart des revenus entre exercice individuel et exercice groupé s'accroît. Ce contexte tend à intensifier le phénomène de concentration engagé depuis plusieurs années, les professionnels cherchant à mutualiser leurs moyens. Les cabinets de taille moyenne sont les plus actifs dans cette stratégie d'association, tandis que les petits cabinets, positionnés sur le segment des particuliers, cherchent à se spécialiser : droit de la famille, droit du travail, droit immobilier, droit des sociétés ou conseil juridique et fiscal. Parmi les secteurs porteurs, le droit des affaires bénéficie de l'interaction entre droits des différents pays, droit national et européen.

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 30 % des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **ont perçu des revenus inférieurs au revenu annuel net moyen d'un salarié en France** (graphique 7).

Les 10 % les mieux rémunérés ont perçu des revenus supérieurs à 121 221 € par an.

---

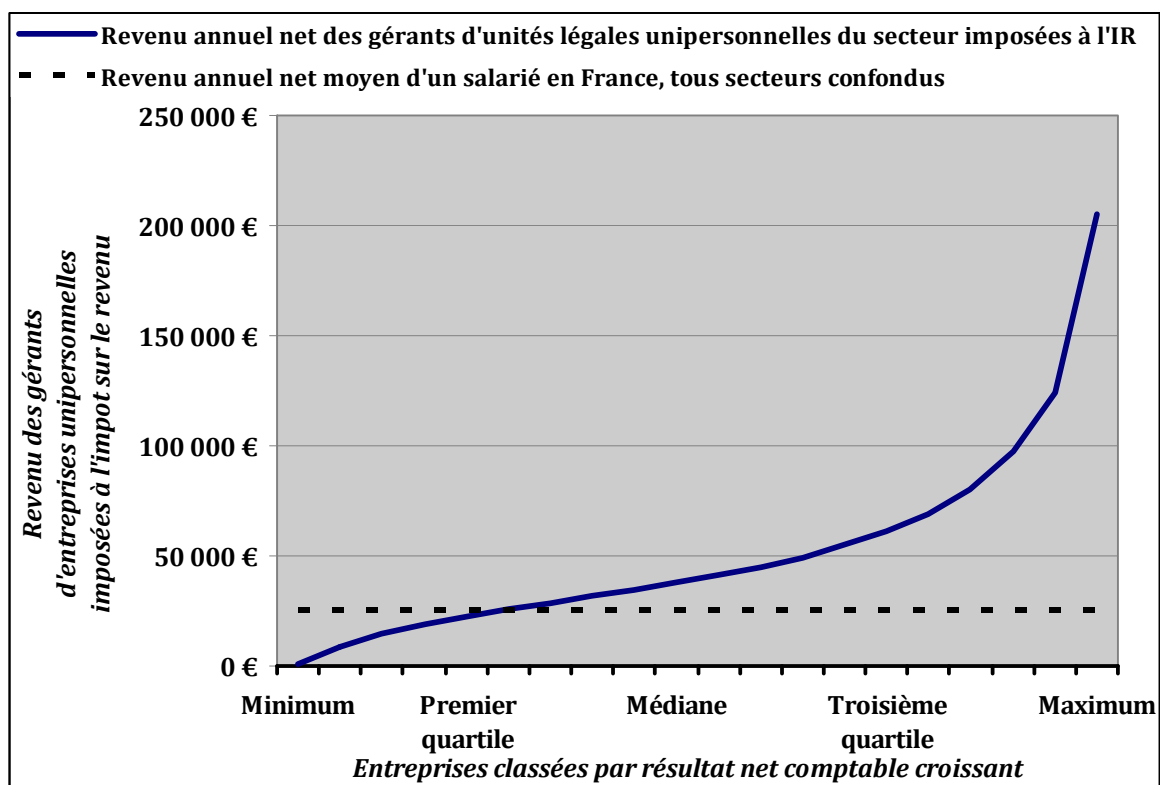
<sup>12</sup> Source : CNB.

<sup>13</sup> Source : CNB.

<sup>14</sup> Source : *ibid.*



Graphique 7 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

#### 1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de 10 cabinets d'avocat imposés à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

Sur l'échantillon de dossiers analysés, le revenu total rattachable à l'activité du premier associé s'élève à 102 593 € en moyenne. Il est **supérieur de 84 % à la moyenne nationale des structures unipersonnelles imposées sur le revenu**.

Le revenu moyen est composé à 87,8 % de traitements et salaires (90 046 € en moyenne), à 8,9 % de revenus de capitaux mobiliers (9 170 €) et à 3,3 % de revenus fonciers (3 378 €).

Tableau 7 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	90 046	87,8 %
Revenus de capitaux mobiliers	9 170	8,9 %
Revenus fonciers	3 378	3,3 %
Autres revenus	-	0,0 %
Total des revenus rattachables à l'activité	102 593	100,0 %

Source : examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010.

## 2. Activité de la profession

La profession d'avocat est régie par la loi du 31 décembre 1971 (profondément remaniée par la loi du 31 décembre 1990 et par celle du 25 janvier 2011), et par les trois décrets des 27 novembre 1991, 20 juillet 1992 et 25 mars 1993, ainsi que par une décision du Conseil national des barreaux à caractère normatif n° 2005/003 portant adoption du règlement intérieur national.

Les lois de 1971, 1990 puis 2011 ont créé une nouvelle profession, dont les membres portent le titre d'avocat, qui regroupe les anciens agréés, les anciens avocats, les anciens avoués de grande instance, les anciens conseils juridiques (depuis le 1er janvier 1992) et les anciens avoués près le cours d'appel (depuis le 25 janvier 2011).

Les membres de la nouvelle profession exercent l'ensemble des fonctions antérieurement dévolues aux professions d'avocat, d'avoué près les cours d'appel et de conseil juridique.

La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante.

### 2.1. Activités réservés aux avocats

Les avocats sont des auxiliaires de justice. Ils prêtent serment en ces termes : « *Je jure, comme avocat, d'exercer mes fonctions avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité* ». Ils revêtent dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, le costume de leur profession. L'avocat peut librement se déplacer pour exercer ses fonctions.

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1971 stipule que « *nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit, sous réserve des dispositions régissant les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation [...] Nul ne peut, s'il n'est avocat, assister une partie dans une procédure participative prévue par le code civil* ».

#### 2.1.1. En matière civile

La loi rend obligatoire la constitution d'avocat pour la postulation devant les juridictions civiles (représentation des parties pour les actes écrits : assignations, communication des pièces, conclusions).

Le monopole des avocats comprend :

- ◆ la postulation ;
- ◆ la plaidoirie, qui est facultative.

Ce monopole n'existe pas devant :

- ◆ les tribunaux d'instance, devant lesquels les parties se défendent elles-mêmes, avec éventuellement l'assistance ou la représentation d'un avocat, d'un parent ou d'un collègue (articles 827 et 828 du code civil) ;
- ◆ les tribunaux de commerce, devant lesquels les parties assurent leur défense, assistées et représentées éventuellement par toute personne de leur choix (articles 853 du code civil) ;
- ◆ les juridictions prud'homales (articles R516-4 et R516-5 du code du travail) ;
- ◆ le tribunal des baux ruraux (articles 883 et 884 du code civil).

## Annexe 4

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 indique que les avocats exercent leur ministère et **peuvent plaider sans limitation territoriale** devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, **ils ne peuvent exercer leur activité de représentation (postulation) que devant les tribunaux de grande instance (TGI) près desquels leur barreau est constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend**, depuis la fusion des professions d'avoués près les cours d'appel et d'avocat survenue au 1er janvier 2012. Cette contrainte juridique induit un **monopole géographique de postulation**.

La compétence territoriale des avocats s'inscrit dans trois périmètres différents : ressort du TGI et ressort de la cour d'appel pour la postulation en première instance et en appel respectivement, territoire national pour la plaidoirie.

Par ailleurs, la représentation devant le Conseil d'État et la Cour de cassation est du seul ressort des avocats aux conseils.

### 2.1.2. En matière pénale

La constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'assises. Elle est facultative devant le tribunal de police, le tribunal correctionnel et la cour d'appel.

### 2.1.3. Bénéficiaires et nature de l'aide juridictionnelle

Afin d'offrir à tout public un accès égal à la justice, le législateur a, en 1972 (loi du 3 janvier 1972) puis en 1991 (loi du 10 juillet 1991) fait appel à la collectivité en fixant des budgets spécifiques qui permettaient l'indemnisation de l'avocat intervenant auprès des ménages défavorisé : il s'agit du dispositif de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle.

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée (honoraires d'avocat ou d'huissier de justice, en particulier), à l'exception des droits de plaidoirie. Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Pour bénéficier de l'**aide juridictionnelle totale en 2012**, la moyenne mensuelle des revenus perçus par le foyer en 2011 doit être inférieure ou égale à **929 €**. Pour bénéficier d'une aide de l'État comprise entre 85 % et 15 % du montant des frais engagés (**aide juridique partielle**), le demandeur doit disposer de ressources comprises entre 930 euros et 1 393 €.

Ces plafonds sont majorés de 167 € pour chacune des deux premières personnes à charge (conjoint, concubin, partenaire pacsé, descendant ou ascendant) puis 106 €, pour chacune des personnes suivantes.

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont exemptés de la contribution pour l'aide juridique de 35 € instituée pour toute instance produite à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2011<sup>15</sup>.

La loi sur l'aide juridictionnelle a introduit un principe dit de subsidiarité, ce qui signifie qu'une personne éligible à l'aide juridictionnelle n'en bénéficiera pas si elle est titulaire d'un contrat de protection juridique.

---

<sup>15</sup> La contribution pour l'aide juridique est une taxe de 35 € (dite aussi « ticket modérateur justice ») exigée, pour toute instance introduite à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2011 devant les juridictions judiciaires et administratives. Le paiement de cette contribution, lorsqu'elle est due, constitue une condition de recevabilité de la demande.

Les personnes dispensées du paiement de la contribution sont prévues par l'article 1635 bis Q du Code général des impôts ; parmi celles-ci figurent l'État et les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

#### 2.1.4. L'acte d'avocat

La loi du 28 mars 2011 qui a fait suite au rapport Darrois a créé « l'acte d'avocat ».

*« En contresignant un acte sous seing privé, l'avocat atteste avoir éclairé pleinement la ou les parties qu'il conseille sur les conséquences juridiques de cet acte.*

*L'acte sous seing privé contresigné par les avocats de chacune des parties ou par l'avocat de toutes les parties fait pleine foi de l'écriture et de la signature de celles-ci tant à leur égard qu'à celui de leurs héritiers ou ayants cause. La procédure de faux prévue par le code de procédure civile lui est applicable »<sup>16</sup>.*

Par sa signature, l'avocat atteste avoir pleinement éclairé la ou les parties conseillées sur les conséquences juridiques de cet acte, qui vise à proposer une sécurisation juridique des contrats conclus entre des particuliers (contrat de location, PACS, acte de cautionnement, donation –hors donation partage) ou des entreprises (ventes de fonds de commerce, cessions de parts, cessions de baux commerciaux).

L'acte d'avocat est un acte sous seing privé à la force probante renforcée. La contestation du contrat signé est ainsi rendue plus difficile. En revanche, l'acte d'avocat n'emporte pas force exécutoire, contrairement à l'acte authentique (formel mais plus lourd et plus coûteux, sans possibilité de négociation du tarif). Par ailleurs, il ne permet la réalisation d'aucun des actes qui relèvent du monopole des notaires.

La création récente de l'acte d'avocat ne permet pas à ce jour d'estimer le poids qu'il occupe ou qu'il est amené à prendre dans les activités hors monopole de la profession.

#### 2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Le rapport Darrois<sup>17</sup> indique dans son chapitre préliminaire que *« le monopole de la représentation et de la plaidoirie ne suffit pas assurer l'équilibre économique de la profession d'avocat »*, du fait de l'augmentation de leur nombre et de la disparition de certains contentieux (exemple des accidents de la route réglés directement entre compagnies d'assurances).

L'exercice de la profession d'avocat comprend, outre la postulation et la plaidoirie, l'assistance juridique des particuliers et des entreprises (conseils, arbitrage, rédaction d'actes sous seing privé). Dans ces activités, l'avocat est en concurrence avec les autres professionnels du droit.

La fiducie, transfert de biens sous conditions d'usage ou de durée institué par la loi n°2007-211 du 19 Février 2007, constitue depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 une extension du champ d'activité des avocats. Sous certaines réserves (obligation d'assurance spécifique, notamment), les avocats sont en effet les seuls professionnels<sup>18</sup> du droit libéraux susceptibles de constituer une fiducie à titre de garantie ou à des fins de gestion.

---

<sup>16</sup> Articles 66-3-1 et 66-3-2 créés au sein de la loi du 31 décembre 1971.

<sup>17</sup> Rapport sur les professions du droit remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

<sup>18</sup> L'Article 2015 du Code Civil prévoit en effet depuis le 1er février 2009 que *« seuls peuvent avoir la qualité de fiduciaires les établissements de crédit [...], les entreprises d'investissement [...] ainsi que les entreprises d'assurance régies par l'article L. 310-1 du code des assurances. Les membres de la profession d'avocat peuvent également avoir la qualité de fiduciaire »*.

## Annexe 4

La loi du 28 mars 2011 a par ailleurs autorisé les avocats à agir en qualité de mandataire de sportif<sup>19</sup>.

Selon l'article 111 du décret du 27 novembre 1991, la profession d'avocat est incompatible :

- ◆ avec toutes les activités de caractère commercial, qu'elles soient exercées directement ou par personne interposée ;
- ◆ avec les fonctions d'associé dans une société en nom collectif, d'associé commandité dans les sociétés en commandite simple et par actions, de gérant dans une société à responsabilité limitée, de président du conseil d'administration, membre du directoire ou directeur général d'une société anonyme, de gérant d'une société civile à moins que celles-ci n'aient, sous le contrôle du conseil de l'ordre qui peut demander tous renseignements nécessaires, pour objet la gestion d'intérêts familiaux ou professionnels.

Les articles 112 à 123 du même décret énoncent des activités qui peuvent être exercées par des avocats, sous certaines conditions (notamment de non défense en justice des intérêts de l'institution rejointe) :

- ◆ les fonctions de membre du conseil de surveillance ou d'administrateur de sociétés (après sept années d'exercice) ;
- ◆ les missions confiées par l'Etat à titre temporaire ;
- ◆ les mandats électifs, nationaux ou locaux ;
- ◆ les fonctions d'enseignement, de collaborateur de député ou d'assistant de sénateur, de suppléant de juge d'instance, de membre assesseur des tribunaux pour enfants ou des tribunaux paritaires de baux ruraux, de conseiller prud'homme, de membre des tribunaux des affaires de sécurité sociale, ainsi que celles d'arbitre, de médiateur, de conciliateur ou de séquestre.

### 2.3. Modes de rémunération

#### 2.3.1. De façon générale, les honoraires sont librement déterminés entre les avocats et leurs clients

L'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 énonce les conditions de rémunération des avocats.

*« La tarification de la postulation et des actes de procédure est régie par les dispositions sur la procédure civile.*

*Les honoraires de consultation, d'assistance, de conseil, de rédaction d'actes juridiques sous seing privé et de plaidoirie sont fixés en accord avec le client.*

*A défaut de convention entre l'avocat et son client, l'honoraire est fixé selon les usages, en fonction de la situation de fortune du client, de la difficulté de l'affaire, des frais exposés par l'avocat, de sa notoriété et des diligences de celui-ci.*

*Toute fixation d'honoraires, qui ne le serait qu'en fonction du résultat judiciaire, est interdite. Est licite la convention qui, outre la rémunération des prestations effectuées, prévoit la fixation d'un honoraire complémentaire en fonction du résultat obtenu ou du service rendu. »*

---

<sup>19</sup> La loi précise que cette représentation s'effectue dans le cadre de la réglementation propre à l'avocat, ce qui signifie qu'à la différence de l'agent sportif qui doit obtenir une licence professionnelle pour intervenir au titre des contrats sportifs, l'avocat est dispensé d'obtenir cette habilitation, son statut et ses obligations déontologiques étant suffisants.

## Annexe 4

Le même article prévoit que l'exercice des fonctions d'agent sportif par un avocat est assorti d'une rémunération ne pouvant excéder 10 % du montant du contrat (plafond partagé en cas de multiplicités des agents).

Les honoraires d'avocat font ainsi l'objet d'une libre détermination avec le client, selon plusieurs modalités possibles :

- ◆ tarification au taux horaire, communiqué préalablement au client ;
- ◆ forfait pour des consultations ou la conduite de procédures récurrentes ;
- ◆ tarification mixte, mêlant une partie (forfaitaire ou au temps passé) et une partie variable, fonction du résultat obtenu ;
- ◆ tarification des procédures relatives à l'aide juridictionnelle.

S'ajoutent aux honoraires libres la rémunération due au titre de la postulation, encadrée par la réglementation (cf. encadré numéro 1), dont le montant est relativement faible en raison de son unique réévaluation intervenue en 1975, ainsi que le remboursement des frais engagés. Seules les photocopies d'actes de procédure rédigés ou établis par l'avocat postulant sont comprises dans la rémunération liée à la postulation. Les frais occasionnés par les autres formalités, recherches ou intervention de tiers (huissiers, greffe) donnent lieu au remboursement des débours.

La contestation des honoraires demandés par l'avocat est régie par les articles 174 et suivants du décret du 27 novembre 1991.

Les réclamations sont soumises au bâtonnier par l'une ou l'autre partie. Le bâtonnier est tenu de prendre une décision dans les quatre mois (un délai prorogeable de quatre mois par décision motivée du bâtonnier). En l'absence de décision ou en cas d'appel de la décision, un recours peut être demandé dans le délai d'un mois auprès du premier président de la cour d'appel, saisi par l'avocat ou la partie.

### **2.3.2. La rémunération de l'avocat dans le cadre de l'aide juridictionnelle fait l'objet d'un tarif réglementé**

#### **2.3.2.1. Principes généraux**

La rétribution des avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est déterminée en fonction du produit de l'unité de valeur (UV), fixée par la loi de finances, et des coefficients représentatifs du poids de chaque mission pour l'avocat (article 50 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991).

L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. La rémunération de la mission d'aide juridictionnelle est ainsi assurée par le barreau dont dépend l'avocat.

La valeur de l'UV est de 22,50 € HT depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, après revalorisation par la loi de finances pour 2007 (contre 20,84 € HT auparavant). Ce chiffre est celui applicable pour les missions d'aide partielle.

Pour les missions d'aide totale, le montant de l'unité de valeur de référence, tel qu'il est fixé par la loi de finances, est majoré<sup>20</sup> selon un barème comportant dix tranches égales permettant de classer chaque barreau en fonction du poids de l'aide juridictionnelle pour les avocats du barreau.

---

<sup>20</sup> En application de l'article 27 alinéa 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, complété par l'article 116 du décret du 19 décembre 1991.

## Annexe 4

L'unité de valeur varie entre 22,84 € HT pour le premier groupe (Grasse, Nice, Paris, Hauts-de-Seine) et 25,90 € HT pour le dernier groupe (Béthune, Dunkerque, Péronne...).

Le barème des coefficients des prestations tient compte, pour chaque type de mission, d'un coefficient de base et prévoit des majorations possibles et cumulables<sup>21</sup>.

L'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. La rémunération de l'avocat n'est plus dans ce cas déterminée suivant le barème de l'aide juridictionnelle, mais par le juge en tenant compte du coût réel de la mission d'assistance.

Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est par ailleurs tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police.

### **2.3.2.2. La rémunération liée à une mission d'aide juridictionnelle totale est fixée par le tarif**

Le barème tarifé s'applique et couvre l'ensemble des dépenses. L'avocat ne peut facturer d'honoraires complémentaires, en dehors des majorations prévues par le tarif.

Par exemple, un divorce par consentement mutuel est tarifé à 30 UV, soit 777 € HT de rémunération pour l'avocat d'une des deux parties qui dépendrait d'un barreau du 10<sup>ème</sup> groupe (et 50 UV, soit 1295 € HT si l'avocat représente les deux parties).

### **2.3.2.3. La rémunération liée à une mission d'aide juridictionnelle partielle est prise en charge en partie par l'État sur la base d'un tarif réglementaire et peut donner lieu à des honoraires complémentaires acquittés par le client**

En cas d'aide juridictionnelle partielle, la part contributive de l'État aux dépenses est inversement proportionnelle aux ressources du bénéficiaire ; elle est calculée à partir du montant fixe d'unité de valeur égal à 22,50 € HT.

**Tableau 8 : Prise en charge par l'État des frais de justice engagés en fonction des ressources du ménage**

<b>Ressources mensuelles du ménage</b>	<b>Contribution de l'État</b>	<b>Droit à un barème complémentaire libre au-delà du tarif</b>
< 930 €	100 %	Non
de 930 à 971 €	85 %	Oui
de 972 à 1024 €	70 %	Oui
de 1025 à 1098 €	55 %	Oui
de 1099 à 1182 €	40 %	Oui
de 1183 à 1288 €	25 %	Oui
de 1289 à 1393 €	15 %	Oui
> 1 393 €	0 %	Non : honoraires libres

Source : Mission IGF

<sup>21</sup> Au civil, ces majorations (dans la limite de 16 UV) peuvent résulter de la survenance d'incidents dans la procédure, de mesures de médiation ordonnées par le juge, de l'intervention d'experts, de vérifications personnelles du juge ou d'autres mesures d'instruction (dont les enquêtes sociales).

Au pénal, ces majorations sont liées au nombre de jours supplémentaires d'audience, au déroulement du débat contradictoire ou de l'audience préalable dans un établissement pénitentiaire, au déroulement de l'audience dans une emprise portuaire ou aéroportuaire, aux expertises décidées, aux déplacements réalisés ou au nombre d'auditions supplémentaires décidées.

## Annexe 4

L'aide juridictionnelle partielle laisse toutefois à son bénéficiaire la possibilité d'honoraires librement négociés et fixés par convention avec l'avocat ou d'un émolument complémentaire au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours.

Une convention écrite préalable fixe, en tenant compte de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, le montant et les modalités de paiement de ce complément d'honoraires, dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire.

La convention rappelle le montant de la part contributive de l'État. Elle indique les voies de recours ouvertes en cas de contestation. A peine de nullité, elle est communiquée dans les quinze jours de sa signature au bâtonnier qui contrôle sa régularité ainsi que le montant du complément d'honoraires.

### 2.3.3. La dernière réévaluation du tarif de postulation est intervenue en 1975<sup>22</sup>

Historiquement, la représentation des parties (ou postulation) était assurée par les avoués : avoués près les tribunaux de grande instance ou avoués près les cours d'appel. La rémunération des avoués était assurée par un tarif, fixé par un décret n°60-323 du 2 avril 1960, prévoyant un droit fixe et un droit proportionnel. Les avocats assuraient l'assistance des parties et les plaidoiries, en étant rémunérés par des honoraires, fixés librement en accord avec le client.

Lors de la suppression des offices d'avoué près les tribunaux de grande instance par la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971, l'indemnité a été fixée selon des modalités qui tenaient compte de ce que les avoués, devenus avocats par suite de la fusion des professions d'avoué de 1ère instance et d'avocat, allaient pouvoir poursuivre leur activités antérieurement dévolues au ministère obligatoire des avoués près les tribunaux de grande instance, tout en pouvant renoncer à exercer les activités antérieurement dévolues aux avocats (les plaidoiries). Ils ont ainsi conservé la rémunération de la postulation selon leur tarif et un recours limité et encadré aux honoraires (article 82 du décret de 1960).

Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance résulte d'une disposition transitoire<sup>23</sup> dont le texte définitif n'est toujours pas pris à ce jour. Ce tarif renvoie à celui des dispositions relatives aux tarifs des avoués près les tribunaux de première instance<sup>24</sup>. Il est toujours en vigueur à ce jour.

L'unique actualisation du tarif intervenue suite au décret du 21 août 1975 (augmentation de 20 % des émoluments<sup>25</sup>) a retiré tout lien entre ce tarif de postulation et la rémunération de l'avocat.

Les dépens dus à l'avocat postulant comprennent un droit fixe, des droits proportionnels et des débours.

#### **Droit fixe**

L'article 3 du tarif prévoit le principe de l'unicité du droit fixe : un unique droit fixe est perçu pour une même cause, même en cas d'actes procéduraux multiples ou pour le compte de plusieurs parties.

---

<sup>22</sup> Source pour l'historique du tarif de postulation : *Procédure de vérification des dépens* par F. Arbellot, magistrat, auditeur à la Cour de cassation.

<sup>23</sup> Article 1er du décret n°72-784 du 25 août 1972 modifié par le décret n°75-785 du 21 août 1975.

<sup>24</sup> Article 81 du décret du 2 avril 1960.

<sup>25</sup> Article 1 du décret du 21 août 1975 : « Dans chaque affaire le montant des émoluments alloués à l'avocat, tels qu'ils sont déterminés à titre provisoire jusqu'à la fixation d'un tarif de la postulation et des actes de procédure par l'application du décret susvisé du 25 août 1972, est majoré de 20 % ».



## Annexe 4

Selon l'article 2 du tarif, dans les instances contradictoires, le **droit fixe** s'élève après la majoration de 20 % introduite en 1975 à **6,59 €** (contre 25FF en 1960, soit 39,75 € en euros courants de 2012) mais il peut être réduit de moitié dans certains cas : si l'intérêt du litige n'excède pas 457 € (seuil non réévalué en monnaie courante depuis 1960, soit une division par dix du seuil réel entre 1960 et 2012<sup>26</sup>), si la demande n'est pas contestée, si l'instance terminée par un jugement sur requête donne lieu, outre celle du droit fixe, à la perception de tout ou partie du droit proportionnel ou si l'instance est relative à un accident du travail agricole.

Selon les articles 15, 16, 17 et 18 du décret du 2 avril 1960, le droit fixe est réduit à la moitié ou à un quart du droit fixe dans les instances par défaut. A l'inverse, dans les instances se terminant par un jugement réputé contradictoire, le droit fixe est dû dans son intégralité à l'avocat postulant.

### **Droits proportionnels**

Les droits proportionnels sont calculés différemment selon que le litige est ou non évaluable en argent.

Si le litige est évaluable en argent, l'article 4 du tarif prévoit un barème des droits dus à l'avocat dégressif par tranches selon l'intérêt du litige. Les valeurs courantes des seuils du barème sont inchangées depuis 1960, et les taux inchangés depuis la réévaluation de 20 % de 1975 : la dégressivité du barème signifie que le tarif de postulation a significativement baissé pour un même litige (en valeur constante) entre 1960 et 2012.

**Tableau 9 : Barème des droits proportionnels fixés par la réglementation**

<b>Intérêt du litige</b>	<b>Taux des droits proportionnels</b>
de 0 € à 1068 €	3,60 %
de 1068,01 € à 2135 €	2,40 %
de 2135,01 € à 3964 €	1,20 %
de 3964,01 € à 9147 €	0,60 %
Au-delà de 9147 €	0,30 %

*Source : Mission IGF.*

A titre d'exemple, un litige portant sur une somme de 10 000 € se verra appliquer un droit proportionnel d'un montant de 119,66 €. En 1960, le même litige se serait élevé à 6 290FF une fois l'inflation corrigée, et aurait donné lieu à 188,70FF d'honoraires, soit 300,01 € une fois convertis en euros de 2012. La baisse de rémunération pour le même acte s'élève à 60,2 %.

Le juge de la taxe est tenu de rechercher dans le dossier les éléments qui rendent déterminable en argent l'intérêt du litige qui n'est pas expressément déterminé. Si le litige n'est pas évaluable, il convient d'utiliser un multiple du droit fixe encore appelé droit variable qui est calculé en application des articles 13 et 14 du tarif.

### **2.4. Conditions d'accès à la profession**

L'exercice de la profession suppose pour un candidat <sup>27</sup> :

- ♦ la détention d'une maîtrise en droit ou équivalent (arrêté du 25 novembre 1998) ;

<sup>26</sup> En tenant compte de l'inflation, l'indice des prix à la consommation est passé de 100 en 1960 à 1040 en 2012.

<sup>27</sup> Source : articles 11 et 12 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 et articles 42 et suivants du décret n°91-1197 du 27 novembre 1991.

## Annexe 4

- ◆ la réussite à l'examen d'entrée d'un centre régional de formation à la profession d'avocat (CRFPA), examen sélectif dont le taux de réussite est en moyenne nationale d'environ 35 % ;
- ◆ une formation théorique et pratique de 18 mois au CRFPA (six mois de formation commune de base, six mois de réalisation d'un projet individuel, six mois de stage auprès d'un avocat) ;
- ◆ la réussite à l'examen de sortie du CRFPA qui permet l'obtention du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) ;
- ◆ l'absence de condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, et l'absence de faillite personnelle.

Le candidat doit être issu d'un État qui permet réciproquement l'exercice de la profession par des ressortissants français. Dans les faits, la direction des affaires civiles et du sceau précise que cette condition de réciprocité permet la candidature des ressortissants des États membres de l'Organisation mondiale du commerce.

Depuis la réforme du 11 février 2004, le stage de deux ans qui suivait l'obtention du CAPA et précédait l'exercice de plein droit de la profession est supprimé.

Les professionnels extracommunautaires qui souhaitent exercer en France doivent avoir subi les épreuves d'un examen de contrôle de connaissances en droit français. Pour ceux issus d'un État membre de l'Union Européenne, de Suisse ou de l'Espace économique européen, la reconnaissance des qualifications professionnelles permet l'exercice sous le titre d'avocat du pays d'origine, puis, sur demande après trois ans d'exercice en France, sous le titre français d'avocat<sup>28</sup>.

Des passerelles permettent par ailleurs l'accès à la profession d'avocat des membres des autres professions du droit, c'est-à-dire, outre les magistrats, professeurs de droit, fonctionnaires de catégorie A ayant une expérience juridique de huit ans, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avoués près les cours d'appel, les greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers, les notaires, les administrateurs judiciaires, les conseils en propriété industrielle, les juristes d'entreprise ou juriste d'une organisation syndicale ayant une expérience juridique de huit ans ainsi que les mandataires à la liquidation des entreprises.

La profession d'avocat constitue une **profession juridique réglementée ouverte, grâce à l'absence de numerus clausus au cours de la formation, à la liberté d'installation, à l'ouverture des formations aux ressortissants de l'OMC et aux passerelles autorisées** pour des ressortissants étrangers et pour des professionnels du droit français.

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Organisation et représentation de la profession

Suite à la réforme de la carte judiciaire, les avocats relèvent désormais de 161 barreaux métropolitains et d'outre-mer établis auprès des tribunaux de grande instance. Chaque barreau est administré par un conseil de l'Ordre présidé par le bâtonnier. Le conseil de l'Ordre traite toutes questions intéressant l'exercice de la profession et veille à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. Un conseil de discipline compétent pour l'ensemble des avocats du ressort de la cour d'appel statue en matière disciplinaire (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire).

---

<sup>28</sup> En 2011, 1 709 avocats étrangers étaient inscrits en France dont 52 % originaires de l'Union Européenne ; 2.368 avocats français exercent au sein d'un barreau étranger (source : CNB).

## Annexe 4

Le Conseil national des barreaux (CNB) représente la profession et veille à l'harmonisation des règles et usages. Doté d'un pouvoir normatif, il a édicté un règlement intérieur national (RIN) des barreaux de France. La profession est également traditionnellement représentée par l'ordre des avocats au barreau de Paris (représentant 40 % de la profession) et la Conférence des bâtonniers, association regroupant bâtonniers et anciens bâtonniers, à l'exclusion de celui de Paris.

### 2.5.2. L'obligation d'assurance<sup>29</sup>

Tout avocat doit être couvert contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle, par un contrat souscrit auprès d'une entreprise d'assurances régie par le code des assurances, soit collectivement ou personnellement par les avocats, soit à la fois par le barreau et par les avocats.

### 2.5.3. Contrôle de la profession

Le bâtonnier peut, soit de sa propre initiative, soit à la demande du procureur général, soit sur la plainte de toute personne intéressée, procéder à une enquête sur le comportement d'un avocat de son barreau. Il peut désigner à cette fin un délégué, parmi les membres ou anciens membres du conseil de l'ordre. Lorsqu'il décide de ne pas procéder à une enquête, il en avise l'auteur de la demande ou de la plainte.

Au vu des éléments recueillis au cours de l'enquête déontologique, le bâtonnier établit un rapport et décide s'il y a lieu d'exercer l'action disciplinaire. Il avise de sa décision le procureur général et, le cas échéant, le plaignant. Lorsque l'enquête a été demandée par le procureur général, le bâtonnier lui communique le rapport.

Le bâtonnier dont relève l'avocat mis en cause ou le procureur général saisit l'instance disciplinaire<sup>30</sup> par un acte motivé. L'acte de saisine est notifié à l'avocat poursuivi par l'autorité qui a pris l'initiative de l'action disciplinaire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Dans les quinze jours de la notification, le conseil de l'ordre dont relève l'avocat poursuivi désigne l'un de ses membres pour procéder à l'instruction de l'affaire. Le rapporteur procède à toute mesure d'instruction nécessaire. Le rapporteur transmet le rapport d'instruction au président du conseil de discipline au plus tard dans les quatre mois de sa désignation qui fixe la date d'audience.

Lorsque l'urgence ou la protection du public l'exigent, le conseil de l'ordre peut, à la demande du procureur général ou du bâtonnier, suspendre provisoirement de ses fonctions l'avocat qui en relève lorsque ce dernier fait l'objet d'une poursuite pénale ou disciplinaire. Cette mesure ne peut excéder une durée de quatre mois, renouvelable.

La décision de la formation disciplinaire peut être déferée à la cour d'appel par l'avocat intéressé, le bâtonnier dont il relève ou le procureur général.

---

<sup>29</sup> Source : article 27 alinéa 1er de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 et articles 205 et 206 du décret n°91-1197 du 27 novembre 1991.

<sup>30</sup> Le conseil de discipline est composé de représentants des conseils de l'ordre du ressort de la cour d'appel (tous professionnels ou anciens professionnels).

### 3. Principales questions soulevées

#### 3.1. Les dispositions tarifaires portant sur l'aide juridictionnelle révèlent des écarts à la théorie de la définition des tarifs

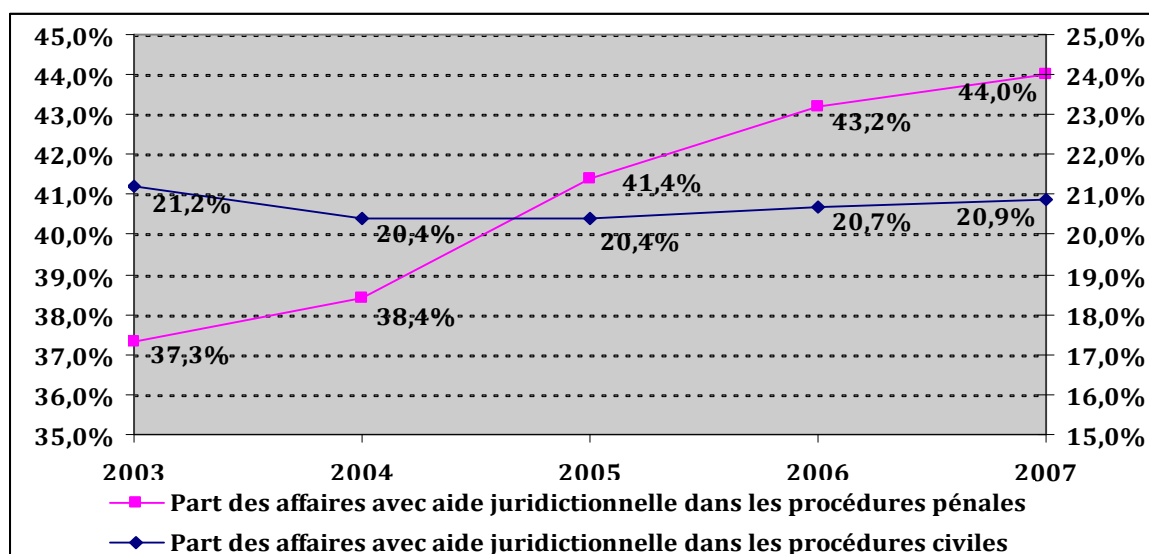
##### 3.1.1. 380 € sont accordés en moyenne à chacun des 890 000 dossiers d'aide juridictionnelle

Après une montée en croissance de l'aide juridictionnelle (AJ) au cours des années 1990, les indicateurs chiffrés portant ce dispositif révèlent une grande stabilité depuis le milieu des années 2000 :

- ◆ nombre d'admissions annuelles fluctuant de moins de 2 % autour de **890 000** ;
- ◆ répartition entre admissions sur contentieux civils et administratifs (57 % des admissions) et admissions sur contentieux pénaux (43 %) variant de moins de 1 % de variation d'une année sur l'autre ;
- ◆ part de l'aide juridictionnelle totale comprise entre 87 % et 88 %.

Si la part des procédures civiles faisant intervenir une mission d'aide juridictionnelle est également stable (autour de 20,5 %), **le même ratio appliqué aux procédures pénales a connu une hausse significative entre 2003 et 2007 (+18 %)**, pour atteindre 44,0 %<sup>31</sup>.

Graphique 8 : Part des procédures judiciaires associées à une mission d'aide juridictionnelle



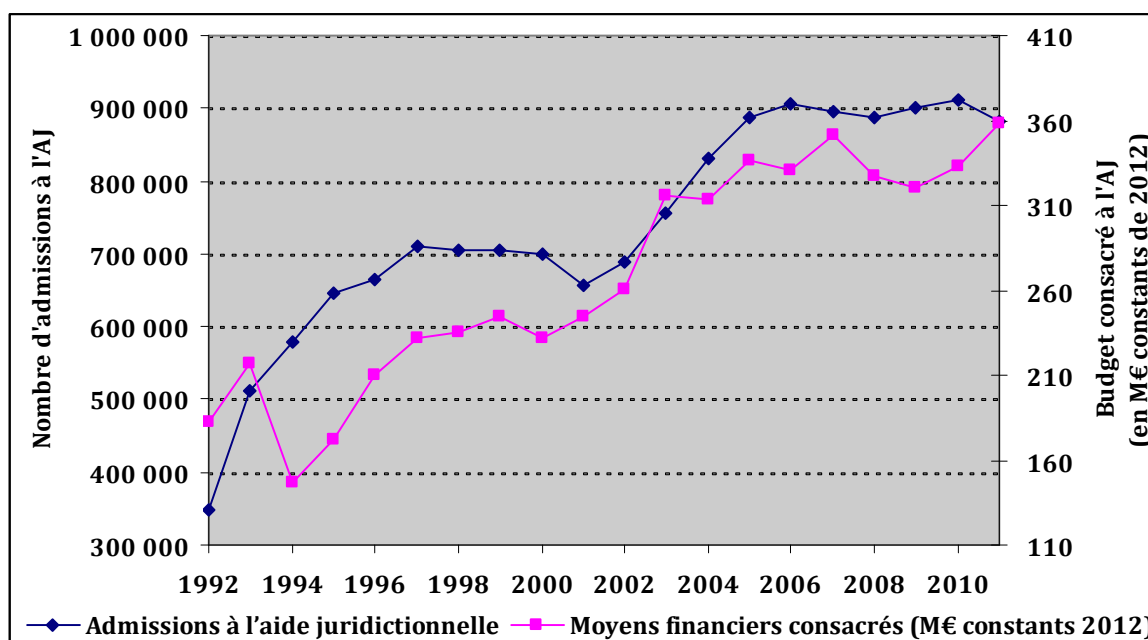
Source : « chiffres clés du ministère de la justice ».

En moyenne, chaque dossier d'aide juridictionnelle **s'est vu consacrer 380,40 €** (en monnaie constante de 2012) sur la décennie 2002-2011, une valeur dans la moyenne basse des États européens<sup>32</sup> mais qui **s'inscrit en hausse depuis le point bas de 1994** (+60,2 % entre 1994 et 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 2,8 %).

<sup>31</sup> Les données des années ultérieures ne figurent pas dans les bilans chiffrés du ministère de la justice.

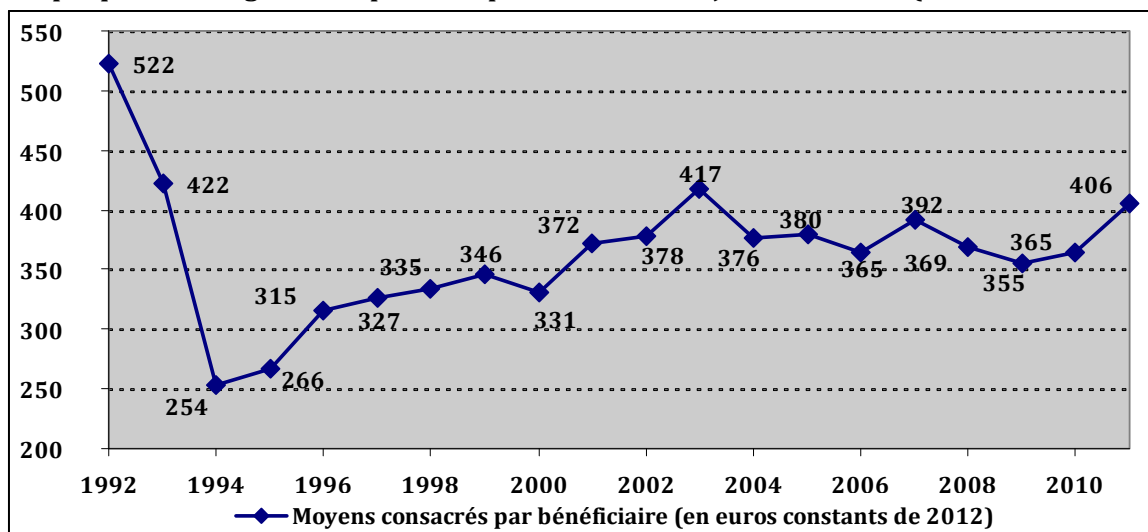
<sup>32</sup> La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a réalisé une étude comparative en 2006 sur les systèmes judiciaires européens, en s'appuyant sur les données fournies par les États pour l'année 2004. Du point de vue du montant moyen de l'aide judiciaire allouée par bénéficiaire révélait que la France se situait dans la moyenne basse, avec 350 € de dépenses par personne (Source : rapport d'information du Sénat sur l'AJ de M. Roland du LUART, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 octobre 2007).

Graphique 9 : Nombre d'admissions et budget annuel de l'État consacré à l'aide juridictionnelle



Source : « chiffres clés du ministère de la justice ».

Graphique 10 : Budget alloué par l'État par dossier d'aide juridictionnelle (en euros constants)



Source : « chiffres clés du ministère de la justice ».

Le budget annuel consacré par l'État à l'aide juridictionnelle a doublé entre 1992 et 2011 et a crû de 6 % entre 2005 et 2011 (en euros constants) ; il atteint 351,1 M€ courants en 2011.

D'après les représentants des avocats, rencontrés par la mission, environ 320 M€ (soit 91 % du total) correspondraient à la rémunération des missions des avocats, le complément étant destiné à financer les autres officiers publics ministériels (huissiers de justice) et frais de procédure. **L'aide juridictionnelle correspond ainsi à environ 4,4 % du chiffre d'affaires de la profession**, avec un poids cependant très inégal en fonction des barreaux et des avocats au sein de chaque barreau.

## Annexe 4

**Tableau 10 : Indicateurs chiffrés portant sur le volume d'activité et les coûts relatifs à l'aide juridictionnelle**

Année	Admissions à l'aide juridictionnelle	Moyens financiers consacrés (M€ courants)	Moyens financiers consacrés (M€ constants 2012)	Moyens consacrés par dossier (en € constants de 2012)
1992	348 587	131,02	182,0	522
1993	512 892	159,63	216,6	422
1994	579 856	110,62	147,0	254
1995	646 549	131,82	172,3	266
1996	665 719	163,44	210,0	315
1997	709 606	184,17	232,0	327
1998	703 746	189,15	235,4	335
1999	704 650	197,48	244,1	346
2000	698 779	188,05	231,3	331
2001	657 816	202,19	244,5	372
2002	688 637	219,18	260,6	378
2003	755 851	270,2	315,3	417
2004	831 754	273,9	313,1	376
2005	886 533	301,0	337,0	380
2006	904 961	300,4	330,4	365
2007	894 409	324,1	350,8	392
2008	886 337	306,8	327,1	369
2009	901 630	308,4	319,9	355
2010	912 191	321,2	332,9	365
2011	882 607	351,1	358,5	406
2012*	-	380,0	380,0	-
Évolution 1992-2011	153 %	168 %	97 %	-22 %
Évolution 2005-2011	0 %	17 %	6 %	7 %

*Source : chiffres clés du ministère de la justice.*

\* Le budget prévisionnel pour 2012 s'est inscrit en nette hausse, à 380 M€ : il tient compte des prévisions de contribution à l'aide juridique, dont sont exonérés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. La mission a estimé cette contribution à 31,5 M€ au regard du nombre de bénéficiaires (900 000) et du montant unitaire de la contribution (35 €).

La prise en compte par l'État des dépenses liées à l'aide juridictionnelle peut justifier l'existence d'un tarif réglementé des prestations des professionnels accomplies dans ce cadre, et en particulier des avocats.

L'impératif de maîtrise de la dépense publique, à présent que le volume annuel de recours à l'aide juridictionnelle est stabilisé, passe par la régulation tarifaire des actes à un niveau adéquat.

### **3.1.2. L'unité de valeur, base du tarif réglementé de l'aide juridictionnelle, connaît des variations géographiques en décalage par rapport à la logique économique**

En valeur réelle, l'UV s'inscrit en 2012 en baisse de 7 % par rapport à son niveau de 2002 et de 15 % par rapport à son niveau initial de 1992, en raison d'une réévaluation plus faible que le niveau de l'inflation.

## Annexe 4

**Tableau 11 : Évolution du niveau de l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle entre 1992 et 2012**

Année	Montant de l'UV en francs courants	Montant de l'UV en euros courants (après conversion éventuelle)	Montant de l'UV en euros constants 2012
1992	125	19,1	26,5
1993	128	19,5	26,5
1995	130	19,8	25,9
1998	132	20,1	25,0
2000	134	20,4	25,1
2002	-	20,4	24,3
2004	-	20,8	23,8
2007	-	22,5	24,4
2012	-	22,5	22,5
Évolution 1992-2012	-	18 %	-15 %
Évolution 2002-2012	-	10 %	-7 %

*Source : calculs de la mission IGF à partir des données courantes du rapport d'information du Sénat n° 23 (2007-2008) de M. Roland du LUART, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 octobre 2007.*

Le rapport d'information du Sénat n° 23 (2007-2008) de M. Roland du LUART s'est attaché à mettre en relation le tarif réglementé de l'aide juridictionnelle avec les coûts supportés par les avocats. La théorie économique indique qu'une tarification efficace doit effectivement être liée aux coûts de productions efficaces (coût moyen ou coût marginal associé à une subvention).

Le rapport d'étape de la commission « accès au droit » du conseil national des barreaux adopté les 12 et 13 janvier 2007 en assemblée générale argue de l'insuffisance du montant de l'UV au moyen du cas pratique d'un cabinet de Province. Les représentants des avocats estiment que le « point mort horaire » du cabinet est d'environ 90 € HT (60 % de charges sur un taux horaire facturé de 150 €).

Le montant de l'UV étant de 22,50 € HT et cette UV étant censée correspondre à une demi-heure de travail de l'avocat d'après le CNB, la rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle s'élèverait à 45 € HT par heure, un niveau inférieur de moitié au point mort précédemment défini.

Dans le même rapport, le CNB précise pourtant que le nombre d'avocats ayant exercé des missions à l'aide juridictionnelle a augmenté régulièrement au cours des dernières années (+1,8 point entre 2002 et 2005).

Afin d'expliquer cette tendance à la hausse et ce paradoxe apparent (l'avocat travaille à perte sur les missions d'aide juridictionnelle, mais de plus en plus d'avocats font de l'aide juridictionnelle), le CNB souligne qu'« à défaut d'être correctement indemnisée, les missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle ont l'avantage de générer facilement un volume d'activité et, une fois enclenchées, d'être effectivement payées. Avantage pour les cabinets individuels qui trouvent ainsi une source de revenus sûre ».

La mission n'avait pas pour objectif d'analyser la structure des coûts des cabinets d'avocats pour qualifier le niveau de l'unité de valeur réglementée. Les propos du CNB et les constats établis plus haut peuvent s'expliquer par un tarif situé en pratique au-delà du coût marginal des structures<sup>33</sup> mais potentiellement en-deçà du coût moyen de certains cabinets. Dans ces conditions, l'avocat ne perd pas d'argent du fait de son intervention en aide juridictionnelle à condition qu'il dispose par ailleurs d'une base d'activités plus rémunératrices qui lui permettent d'amortir les coûts fixes de son cabinet. Une forme de

<sup>33</sup> Ou d'au moins une partie d'entre eux, suffisante pour assurer le service rendu aux justiciables.

## Annexe 4

péréquation semble donc établie en moyenne entre actes tarifés à l'aide juridictionnelle et actes libres.

Contrairement à l'UV qui détermine la rémunération prise en charge par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle (fixée à 22,50 € HT au niveau national), l'UV associée à l'aide juridictionnelle totale varie en fonction du barreau.

Elle s'établit entre 22,84 € HT pour le premier groupe (Grasse, Nice, Paris, Hauts-de-Seine) et 25,90 € HT pour le dernier groupe (Béthune, Dunkerque, Péronne...). L'unité de valeur applicable à l'aide juridictionnelle totale est supérieure de 13 % à Béthune par rapport à Paris, où les coûts et les salaires sont pourtant plus élevés. **Ceci constitue un écart à la théorie économique qui inciterait à retenir un tarif corrélé aux coûts.**

Dans l'exercice de définition des tarifs, le régulateur a estimé le nombre de missions d'aide juridictionnelle de chaque barreau et a visiblement intégré les possibilités de péréquation entre actes mentionnés plus haut, supérieures dans les barreaux les plus dynamiques (premier groupe) à celles des secteurs les moins attractifs.

Le tarif de l'aide juridictionnelle semble ainsi traduire une péréquation assumée par le régulateur entre actes libres et actes soumis à l'aide juridictionnelle des avocats.

### 3.2. L'ouverture du capital des cabinets d'avocat à d'autres professions demeure limitée

Les sociétés de participations financières de profession libérale (SPFPL) ont été instituées par la loi dite MURCEF du 11 décembre 2001. Il s'agit de sociétés holdings ayant pour objet de prendre des participations dans des sociétés d'exercice libéral ou dans des groupements étrangers de professions libérales.

Elles peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SARL), société anonyme (SA), société par actions simplifiée (SAS) ou de société en commandite par actions (SCA). Avant de pouvoir mettre en place les SPFPL pluri professionnelles, il était nécessaire de créer pour chaque profession, les SPFPL mono professionnelles.

Le décret n°2004-852 du 23 août 2004 avait permis aux avocats de constituer une SPFPL.

Le rapport de la commission présidée par Me Jean-Michel Darrois a conclu en avril 2009 à la nécessité de la mise en œuvre de l'inter-professionnalité capitalistique au sein des professions réglementées du droit.

La Chancellerie a réuni dans le cadre d'un groupe de travail l'ensemble des professions du droit concernées<sup>34</sup> pour débattre des propositions du rapport Darrois.

La loi 2011-331 du 28 mars 2011 (loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques) a introduit un nouvel article 31-2 à la loi<sup>35</sup> relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales qui autorise les SPFPL à détenir simultanément des parts de SEL ou de société commerciale de droit commun des professions suivantes : avocat, notaire, commissaire priseur judiciaire, huissier de justice, expert comptable, commissaire aux comptes ou conseil en propriété intellectuelle. La loi a été précisée par le décret d'application n°2012-403 du 23 mars 2012. Cette faculté est toutefois subordonnée aux conditions suivantes :

---

<sup>34</sup> Participaient à cette réunion de travail des représentants de la Conférence des Bâtonniers, du Conseil national des barreaux, de la Chambre nationale des huissiers de justice, de la Chambre nationale des avoués, du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires, du Conseil supérieur du notariat et du Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

<sup>35</sup> Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.



## Annexe 4

- ◆ la majorité du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant leur profession au sein des sociétés dans lesquelles la SPFPL prendra une participation. Le complément peut être détenu par des membres de certaines professions réglementées du droit et du chiffre<sup>36</sup>, par d'anciens membres des sociétés dont la SPFPL détient une partie (dans la limite de dix ans) ou par leurs ayant droits (dans les cinq ans qui suivent le décès) ;
- ◆ les dirigeants de la SPFPL doivent être choisis parmi les membres des professions exerçant au sein de ces sociétés.

Par ailleurs, la loi précise que ces SPFPL ne pourront détenir une participation **majoritaire** dans une SEL que si la majorité de leur capital et de leurs droits de vote est détenue par des professionnels exerçant la même profession que celle constituant l'objet de la SEL. Concrètement, une SPFPL constituée majoritairement d'avocats ne pourra pas détenir la majorité d'une SEL d'experts comptables.

De même, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990 impose que plus de la moitié du capital social et des droits de vote de chaque SEL soit détenue, directement ou par l'intermédiaire des SPFPL, par des professionnels en exercice au sein de la société.

La loi a en revanche autorisé une SPFPL à prendre une participation **minoritaire** dans une SEL sans condition d'exercice par les associés de la SPFPL de leur profession au sein de la SEL.

Les avocats représentent les acteurs majeurs du développement des SPFPL, puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009, 96 SPFPL d'avocats avaient été agréées, contre 2 pour des notaires et 4 pour des huissiers de justice<sup>37</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, on dénombrait 144 sociétés de participations financières de profession libérale<sup>38</sup> dont le capital était détenu au moins en partie par des avocats. En pratique, une unique SPFPL a un capital ouvert à au moins un professionnel issu d'une autre profession que celle d'avocat (son siège est fixé dans le ressort du barreau de Toulouse). Plus de la moitié des SPFPL d'avocats sont réparties sur trois barreaux (Paris, Lyon et Rennes).

En raison des règles portant sur la forme juridique des structures d'exercice et sur la détention majoritaire des SPFPL et des sociétés d'exercice, **une réelle inter-professionnalité capitaliste ne peut être mise en œuvre dans l'état actuel de la législation.** Une même SPFPL ne pourra pas concrètement détenir de participation majoritaire dans une SEL d'avocats et une SEL d'experts-comptables.

### 3.3. La restriction du territoire de compétence de postulation et le tarif de postulation résultent d'héritages historiques

Les honoraires des avocats sont déterminés librement avec le client, à l'exception de ceux applicables aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale (qui justifie l'existence d'un tarif du fait de sa prise en charge par l'État) et du tarif de postulation.

---

<sup>36</sup> La liste des professions des investisseurs potentiels coïncide avec celles des activités potentiellement couvertes par la SPFPL : avocat, notaire, commissaire priseur judiciaire, huissier de justice, expert comptable, commissaire aux comptes ou conseil en propriété intellectuelle. Ces investisseurs peuvent être ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, s'ils exercent en qualité de professionnel libéral, dans l'un de ces pays, une activité réglementée et dont l'exercice constitue l'objet social de l'une des sociétés ou de l'un des groupements faisant l'objet d'une prise de participation de la SPFPL.

<sup>37</sup> Source : *étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées*, Assemblée Nationale, mars 2010.

<sup>38</sup> Source : *Statistique sur la profession d'avocat*, Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, octobre 2011.

## Annexe 4

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 indique que les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, ils ne peuvent exercer leur activité de représentation que devant les tribunaux de grande instance (TGI) près desquels leur barreau est constitué (article 5 de la loi du 31 décembre 1971) et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend, depuis la fusion des professions d'avoués près les cours d'appel et d'avocat survenue au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Deux périmètres différents (un lié au TGI, l'autre à la cour d'appel) supposent ainsi l'intervention obligatoire d'un représentant local pour les clients dont l'avocat n'est pas rattaché à l'un ou l'autre. Ainsi, un avocat parisien devra avoir recours à un avocat du barreau d'Aix-en-Provence pour une affaire traitée par le tribunal provençal.

Le tarif de cette intervention est réglementé. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 2.3.3 de la présente annexe, **ce tarif « transitoire » de postulation n'a pas été actualisé depuis 1975, et son niveau a été divisé par plus de trois pour un litige de 10 000 €.**

La mission note que pour des affaires traitées dans le périmètre du TGI dont dépend l'avocat du client, un unique professionnel assume l'ensemble des fonctions pour le compte du client. Si la compétence de postulation était nationale, il pourrait en être de même lorsque les déplacements s'effectuent entre deux villes proches mais correspondant à deux tribunaux différents. Le coût de l'intervention d'un second professionnel serait alors évité au client. Enfin, pour des distances plus importantes, la pertinence de retenir un représentant local serait retenue ou non par l'avocat en fonction des intérêts du client.

Indépendamment de la réflexion sur la pertinence d'une compétence territoriale pour la postulation, qui réduit la lisibilité et renchérit potentiellement l'intervention d'un avocat, la mission relève deux questions que ce tarif pose :

- ◆ le principe d'un tarif réglementé (combinant droit fixe et droit proportionnel) pose question au sein d'une profession caractérisée par des honoraires librement définis avec le client (et qui ne sont pas pris en charge par la collectivité) ;
- ◆ l'indexation du droit proportionnel sur le montant des demandes (potentiellement très élevées) et non sur le montant du litige tel que défini par le juge (qui représente l'intérêt final du dossier) constitue une anomalie économique semblable au droit proportionnel qui existait pour la contestation de créances des mandataires judiciaires.

La mission relève cependant que la profession d'avocat est marquée par une concurrence efficace et que le tarif, largement inconnu du consommateur, ne présente pas de justification économique.

La profession et la tutelle<sup>39</sup> ont indiqué que le tarif de postulation, même non réévalué, permettait un transfert financier des demandeurs (avocats parisiens) vers les représentants locaux. Cet argument ne tient cependant pas compte de l'intérêt du client. Par ailleurs, les phénomènes de péréquation ne sont pas traités de façon efficiente par un tarif, ainsi qu'il est décrit dans l'annexe du rapport portant sur les tarifs réglementés.

---

<sup>39</sup> D'après la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, « cette tarification de l'activité de postulation constitue cependant une rémunération minimum des avocats inscrits dans des petits barreaux, nécessaires au maintien du maillage territorial de la carte judiciaire.

*Ces avocats postulent en effet pour ceux de leurs confrères qui, inscrits dans des barreaux plus importants, interviennent en qualité de dominus litis, pour le compte notamment de clients institutionnels, tels que des organismes bancaires, compagnies d'assurance et autres institutions, qui ont souvent recours à des cabinets d'avocats plus structurés. Ces cabinets, plus proches du siège de cette clientèle et disposant de collaborateurs plus nombreux, sont titulaires de cette clientèle et sont chargés des plaidoiries, prestations rémunérées selon des honoraires négociés.*

*Le tarif évite que les avocats se livrent à des pratiques de dumping afin de s'attacher la postulation pour le compte de leurs confrères ou de cette clientèle institutionnelle ».*

### **3.4. La suppression du monopole des avoués au 1<sup>er</sup> janvier 2012 constitue un exemple de réforme des professions réglementées**

#### **3.4.1. Principes généraux**

Il y avait au 1er janvier 2012, 430 avoués exerçant au sein de 235 offices : 53 en office individuel et les autres en qualité d'associés au sein de 182 Sociétés Civiles Professionnelles.

La réforme de la représentation devant les Cours d'appel<sup>40</sup>, qui s'est traduite par la fusion au 1er janvier 2012 de la profession d'avoués près les cours d'appel avec celle d'avocat, avait pour objectif de simplifier l'accès à la justice en appel et d'en alléger le coût. La suppression de ce monopole, encouragée par le rapport Attali<sup>41</sup> de 2008, s'inscrivait également dans le cadre de l'ouverture à la concurrence promue par la directive « services » de la Commission européenne.

Le Conseil constitutionnel, saisi dès l'adoption du projet de loi au sujet des modalités d'indemnisation des avoués, a déclaré<sup>42</sup> contraires à la constitution certaines dispositions relatives aux postes de préjudices pouvant être indemnisés : ont été ainsi supprimés les préjudices de carrière, économiques et accessoires toutes causes confondues.

La loi prévoit l'indemnisation du droit de présentation des avoués et des indemnités de licenciement des effectifs salariés des études.

#### **3.4.2. Indemnisation du droit de présentation**

Le législateur a décidé que les avoués en exercice à la date de publication de la loi (ainsi que les associés de sociétés) ont droit à une indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, fixée par le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Paris.

Une commission nationale, présidée par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire doit notifier au préalable à chaque avoué le montant de son offre d'indemnisation. Si l'offre est acceptée par l'avoué, l'indemnité lui est versée dans le mois de l'acceptation. A défaut d'acceptation dans le délai de six mois, l'offre est réputée refusée et il appartient à l'avoué de saisir le juge de l'expropriation.

Tout avoué près les cours d'appel pouvait, dans l'année qui a suivi la publication de la loi, demander un acompte égal à 50 % du montant de la recette nette réalisée telle qu'elle résultait de la dernière déclaration fiscale connue à la date de la publication de la loi.

Courant 2011, la quasi-totalité des avoués a sollicité le bénéfice d'un acompte, pour un montant total versé en 2011 de 108 M€. En décembre 2011, tous les avoués ont saisi la commission nationale de leurs demandes en vue de l'offre qui devait leur être formulée dans les trois mois de la cessation d'activité et au plus tard le 31 mars 2012. La commission a ainsi formulé 235 offres d'indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation.

La commission a aussi émis 72 offres aux avoués exerçant au sein d'une société dont ils détenaient des parts en industrie. Les demandes formulées au titre d'autres préjudices personnels, écartés par le Conseil constitutionnel, ont fait l'objet de délibérations de rejet.

---

<sup>40</sup> Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

<sup>41</sup> « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France » destiné à la Présidence de la République, sous la présidence de Jacques Attali, janvier 2008.

<sup>42</sup> Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011.

## Annexe 4

La commission a ainsi formulé près de 300 délibérations de rejet et plus de 300 offres d'indemnisation, pour un total de 304 M€, avant déduction des acomptes versés en 2011, correspondant pour 291,7 M€ à la perte du droit de présentation et pour 12,2 millions aux parts en industrie. Le montant moyen d'offre d'indemnisation par avoué s'élève ainsi à 707 k€.

Au 1er décembre 2012, sur les offres ainsi formulées, 220 offres ont été acceptées au titre du droit de présentation et 61 au titre des parts en industrie. 15 offres au titre du droit de présentation et 11 au titre des parts en industrie n'ont pas encore été acceptées.

### 3.4.3. Sommes relatives aux salariés licenciés

Le glissement du calendrier parlementaire a entraîné une majoration de l'indemnisation des salariés, qui bénéficiaient d'un mois de salaire supplémentaire par année d'ancienneté.

En 2011, environ 1800 salariés travaillaient dans les études d'avoués (4,2 salariés par avoué en moyenne). Le coût des indemnités destinées aux salariés a été estimé à 68,4 millions d'euros, sur la base de 1 405 salariés licenciés au 1er décembre 2012 (78 % des effectifs licenciés), des valeurs susceptibles d'évoluer en fonction des licenciements effectifs au 31 décembre 2012.

La commission a inclus dans ses offres la participation des employeurs au contrat de sécurisation professionnelle (CSP), pour un coût moyen estimé à ce jour à 10 000 € par salarié sur la base du salaire mensuel brut, charges patronales et salariales comprises.

La commission va être saisie par la Confédération nationale des avocats (CNA) pour des demandes de remboursements des sommes qu'elle aura avancées pour le reclassement des salariés (aides au reclassement...).

### 3.4.4. Coût total de la réforme

Le coût total de la réforme, hors frais financiers et de gestion, peut être évalué à 385 M€ :

- ◆ 304 M€ pour les offices (offres droit de présentation + parts d'industrie) ;
- ◆ 68,4 M€ pour les salariés ;
- ◆ 10 M€ au titre du CSP (13 dont 3 déjà inclus dans les offres) ;
- ◆ 2,5 M€ pour les sommes à rembourser à la CNA.

Ces chiffres sont susceptibles d'évoluer en fonction des montants définis par le juge de l'expropriation, du nombre de licenciements effectifs au 31 décembre 2012 et du nombre de salariés acceptant le contrat de sécurisation professionnelle. Ils correspondent a priori à un minorant du coût effectif de la réforme.

**Le coût de la suppression du monopole de 235 offices peut à ce stade être évalué à environ 1,6 M€ par office, associée à la perte de 1 400 emplois.**

## 4. Option de modernisation de la réglementation : étendre au niveau national la compétence de postulation des avocats

La mission n'a pas identifié de motif d'intérêt général qui justifie le maintien de la territorialité de la compétence de postulation.

#### Annexe 4

L'existence d'un monopole géographique de postulation présente plusieurs inconvénients :

- ◆ Une complexification de la relation qui unit l'avocat à son client, ce dernier étant défendu par un professionnel différent selon le ressort géographique du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ;
- ◆ Un renchérissement des coûts des procédures, sans qu'un surcroît de qualité lié à la postulation soit nécessairement identifiable.

Le tarif réglementé lié à la postulation combine droits fixes et proportionnels. Il a été transitoirement modifié en 1975 et est toujours applicable en l'état.

#### Conclusion :

Dans ces conditions, plusieurs options seraient envisageables :

- ◆ soit supprimer la compétence de postulation des avocats ;
- ◆ soit étendre la compétence de postulation au niveau national.

Cette mesure pourrait avoir pour inconvénient de réduire l'activité et donc les revenus des avocats qui exercent ces fonctions le plus fréquemment, lorsque la postulation peut être assurée directement par l'avocat du client.

Que le monopole de postulation soit remis en question ou non, la mission n'a pu déterminer de justification au tarif réglementé, pour une prestation de la profession d'avocat qui bénéficie par ailleurs d'une totale liberté tarifaire.

## **ANNEXE 5**

### **Annexe sectorielle sur la profession d'administrateur judiciaire**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie.....	1
1.2.2. Structures d'exercice.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	3
1.3. Analyse économique de la profession .....	4
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	4
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	7
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	8
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires.....	9
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>10</b>
2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions d'administrateur judiciaire.....	10
2.2. Autres activités exercées .....	11
2.3. Modes de rémunération .....	12
2.3.1. Rémunération de l'administrateur judiciaire .....	13
2.3.2. Rémunération du commissaire à l'exécution du plan.....	14
2.3.3. Au-delà de certains seuils, la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel.....	15
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	16
2.4.1. La formation des professionnels inscrits sur la liste est organisée par le CNAJMJ.....	16
2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale.....	18
2.4.3. Depuis 2008, un tribunal de commerce peut désigner un professionnel hors de la liste nationale des administrateurs judiciaires pour exercer les fonctions d'AJ.....	19
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	19
2.5.1. Contrôle de la profession.....	19
2.5.2. Obligations comptables et financières.....	21
2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats.....	21
2.5.4. Ouverture de bureaux annexes.....	22
<b>3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES.....</b>	<b>22</b>
3.1. Le nombre et la qualité moyenne des prestations des AJ progressent peu .....	22
3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi.....	22



3.1.2. <i>La qualité des prestations des AJ est perçue comme inégale et perfectible en moyenne</i> .....	23
3.2. Le tarif réglementé peine à rendre compte de la complexité des missions et à intégrer des critères incitatifs adaptés aux fonctions d'administrateur judiciaire ....	24
3.3. L'efficacité des procédures de redressement et de liquidation judiciaire est difficile à qualifier .....	25
3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée .....	27
3.5. Le contrôle des administrateurs judiciaires pourrait être questionné.....	29
3.6. 1,3 Md€ sont consignés par les administrateurs judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection .....	30
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>30</b>
4.1. Options spécifiques à la profession .....	30
4.1.1. <i>Élargir le champ des professionnels disponibles par des sessions exceptionnelles d'inscription sur la liste de qualification</i> .....	30
4.1.2. <i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires</i> .....	31
4.2. Options communes à d'autres professions.....	32
4.2.1. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i> .....	32
4.2.2. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i> .....	33

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des administrateurs judiciaires (AJ) est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie

##### 1.2.1.1. Nombre de professionnels et d'études

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 118 professionnels d'après le ministère de la justice. Au 15 novembre 2012, l'annuaire de la profession recensait 120 personnes physiques exerçant le métier d'administrateur judiciaire.

Dans la période récente 2005-2012, le **nombre de professionnels est resté stable (+4 %, passant de 114 à 118 personnes)**.

La proportion d'associés est passée d'un tiers à la moitié des professionnels entre 2005 et 2012. Dans le même temps, le nombre de personnes exerçant à titre individuel a décliné de 26 %, confirmant une tendance au regroupement.

**Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels en exercice**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	138
2005	76	38	114
2006	71	44	115
2007	69	44	113
2008	65	49	114
2009	62	49	111
2010	59	51	110
2011	60	53	113
2012	56	63	118
Évolution 2005-2012	-26 %	66 %	4 %

*Sources : Rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998 et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

47 % des administrateurs judiciaires exercent leur métier individuellement et représentent 65 % des 86 structures, la part complémentaire étant regroupée en 30 sociétés. Chaque société compte ainsi en moyenne 2,1 professionnels en 2012.

**Tableau 2 : Professionnels et offices au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Entité	Nombre d'entités
Professionnels	118
Études individuelles	56
Sociétés	30
<b>Ensemble des offices</b>	<b>86</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

### 1.2.1.2. Principales caractéristiques démographiques

85 % des administrateurs judiciaires sont des hommes, et **63 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une moyenne d'âge de 53,4 ans)<sup>1</sup>. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est légèrement supérieure à la moyenne, autour de 25 %, ce qui laisse accroire à une faible augmentation de la part des femmes dans les quinze prochaines années.

**Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	1	0	1	0,0 %
30-40 ans	11	4	15	26,7 %
40-50 ans	21	7	28	25,0 %
50-60 ans	34	1	35	2,9 %
60-70 ans	33	6	39	15,4 %
70 ans et plus	0	0	0	
Ensemble	100	18	118	15,3 %
Age moyen	54,0	49,6	53,4	

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

### 1.2.2. Structures d'exercice

En sus de l'exercice individuel, les administrateurs judiciaires peuvent constituer entre eux, pour l'exercice en commun de leur profession, des sociétés civiles professionnelles (SCP).

Ils peuvent également exercer leur profession sous forme de sociétés d'exercice libéral (SEL), être membres d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou associés d'une société en participation (SEP)<sup>2</sup>.

En application du décret n° 2012-536 du 20 avril 2012, le capital d'une SEL peut être détenu conjointement par les personnes suivantes<sup>3</sup> : anciens professionnels ou leurs ayants droits (sous condition de durée) et membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre, à l'exception des greffiers des tribunaux de commerce et des mandataires judiciaires (directement ou indirectement). La majorité des droits de vote et du capital doit revenir à des AJ exerçant au sein de la société.

Des sociétés de participations financières de professions libérales d'administrateurs judiciaires ou de mandataires judiciaires peuvent également être créées, avec les restrictions : en particulier, une SPFPL ne peut voir associés un mandataire judiciaire et un administrateur judiciaire, ou un greffier de tribunal de commerce et un administrateur judiciaire.

**Tableau 4 : Structures d'exercice des administrateurs judiciaires**

Entité	2010	2012
Professionnels en exercice	110	118
Exercice individuel	64	56
Nombre de sociétés civiles professionnelles (SCP)	9	11
Nombre de sociétés d'exercice libéral (SEL)	16	19
Ensemble des études	89	86

Sources : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

<sup>1</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

<sup>2</sup> Article L811-7 du code du commerce.

<sup>3</sup> Mentionnées à l'article 5 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

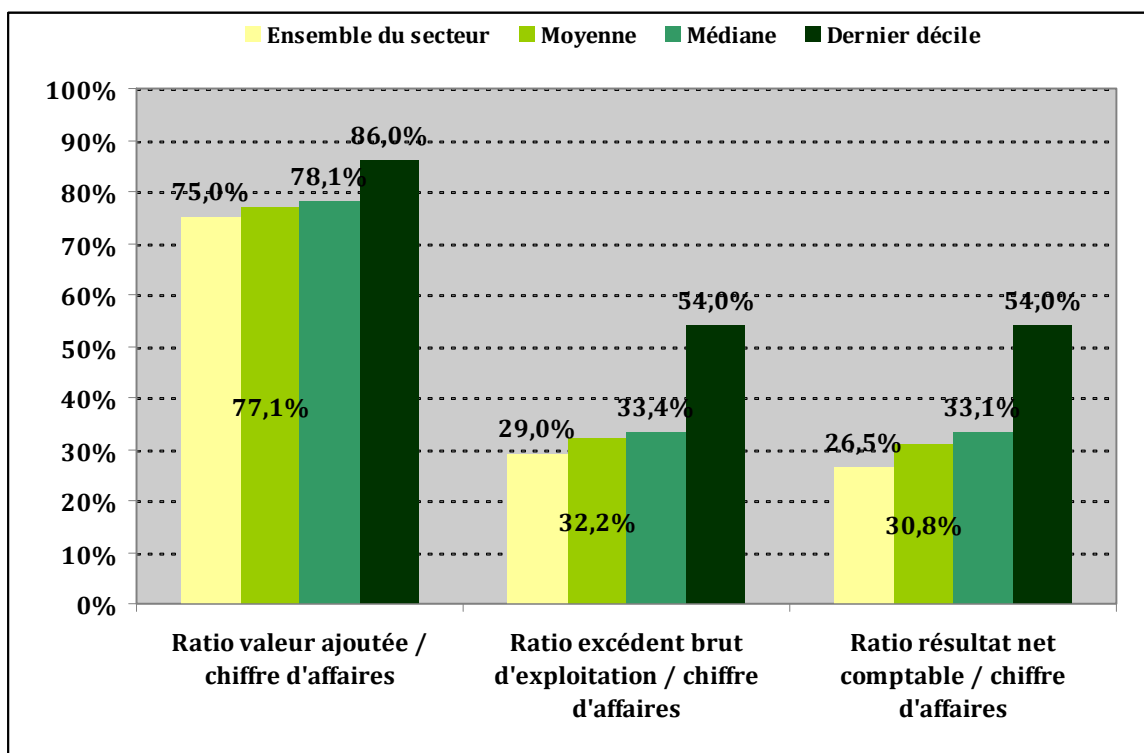
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

**Tableau 5 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	100 537 984 €	1 457 072 €	901 683 €	1 500 915 €	3 007 406 €
Valeur ajoutée	75 414 868 €	1 092 969 €	731 012 €	1 211 964 €	2 260 888 €
Excédent brut d'exploitation	29 108 548 €	421 863 €	313 288 €	433 991 €	1 110 513 €
Résultat net comptable	26 690 763 €	386 823 €	308 636 €	416 555 €	877 090 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

**Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

*Note de lecture :* le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 26,5 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 30,8 %, que la médiane de la rentabilité est de 33,1 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 54,0 % en 2010.

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

74 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 6). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération de leur titulaire, **s'élève à 348 178 € en 2010, soit 14,14 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France.**

10 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 844 621 € à répartir les associés, **soit 437 627 € par associé** en retenant le nombre moyen de 1,93<sup>4</sup> associés par société pour l'année 2010. La rémunération d'un associé est donc supérieure de 26 % en moyenne à celle d'un professionnel exerçant à titre individuel.

14 % des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 274 669 €.

**Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	51	348 178 €	308 636 €	24 627 €	20 107 €	14,14	15,35
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	7	SS	SS				
Entreprise imposée à l'IS	11	274 669 €	161 646 €				
Total	69	386 823 €	308 636 €				

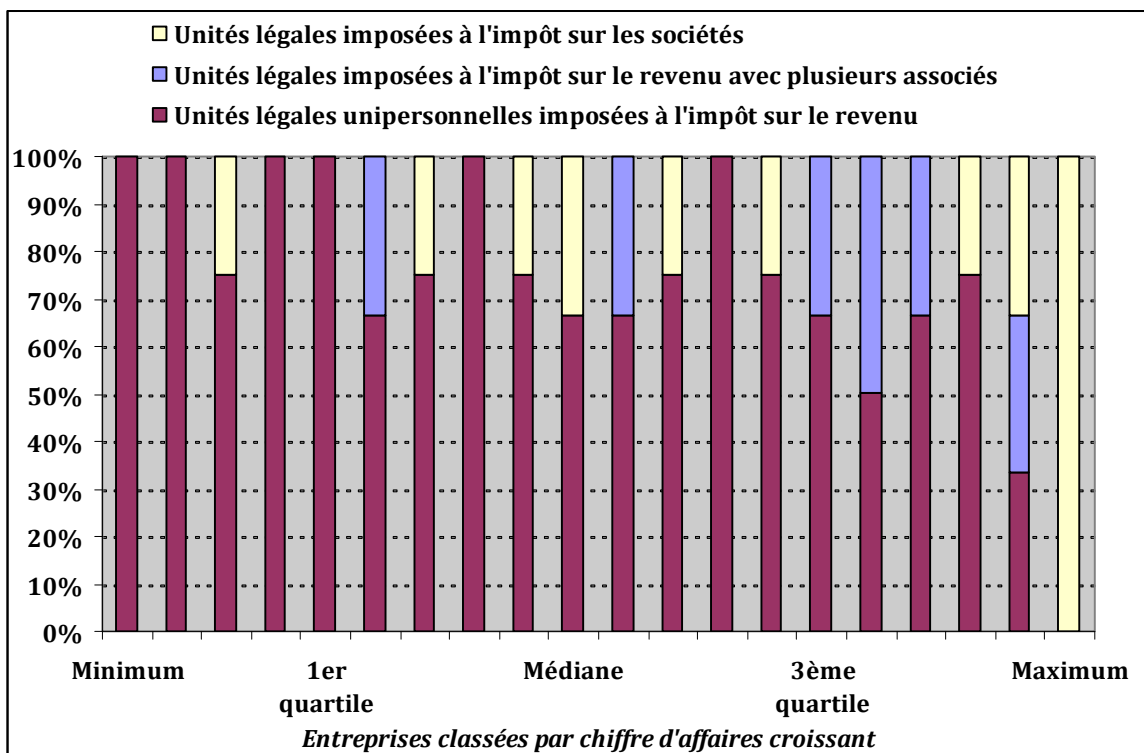
Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

SS : information protégée par le secret statistique.

Le graphique 2 traduit une corrélation entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît lorsque le chiffre d'affaires augmente et devient minoritaire au sein du dernier quartile.

<sup>4</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

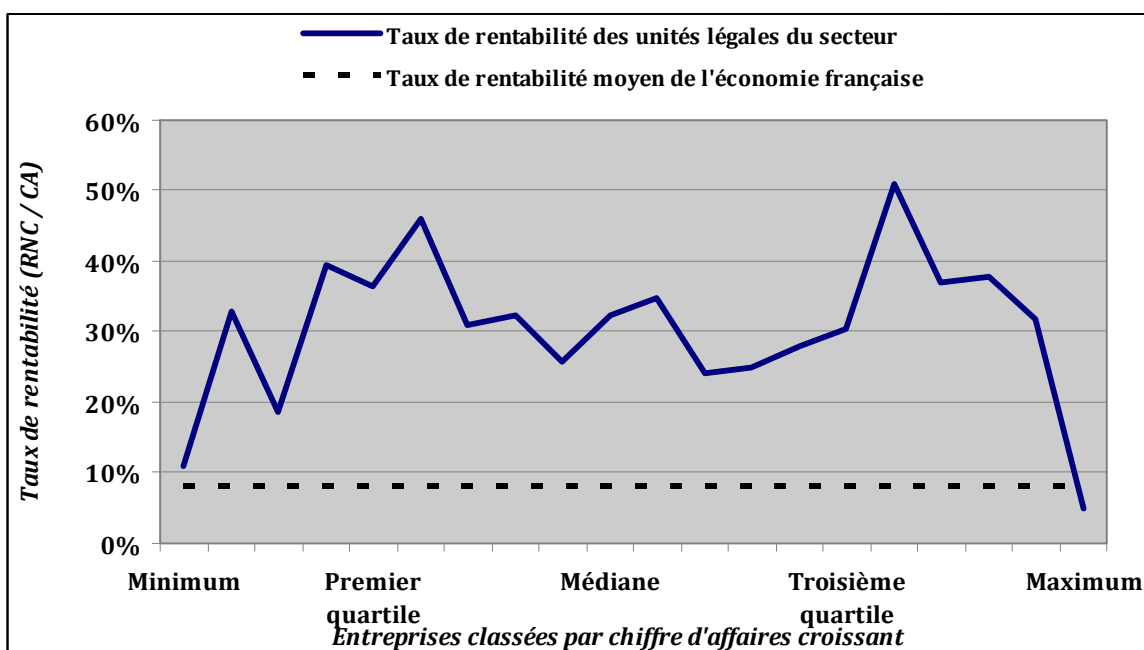
Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

## Annexe 5

La rentabilité des structures du secteur connaît des variations fortes (entre 20 % et 51 %) autour de la moyenne, située à 30,8 % pour l'année 2010.

La baisse de la rentabilité observable pour les structures du dernier décile peut s'expliquer par l'imposition sur les sociétés d'une majorité, voire de la totalité des entreprises. Or le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle pour les associés des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

### 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

#### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>5</sup>.

**Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.

<sup>5</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

## Annexe 5

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu);
- ◆ enfin, la mission a comparé les données issues de son analyse avec celles transmises par la Chancellerie, qui reposent sur les contrôles des études d'administrateurs et de mandataires judiciaires.

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des administrateurs judiciaires en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-24 671 €	SS	31 203 €
Les 10 % qui gagnent le moins	84 227 €	SS	44 511 €
Les 25 % qui gagnent le moins	119 044 €	SS	56 550 €
Moyenne	348 178 €	844 621 €	274 669 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	308 636 €	SS	161 646 €
Les 25 % qui gagnent le plus	404 399 €	SS	416 555 €
Les 10 % qui gagnent le plus	787 082 €	SS	735 481 €
Les 1 % qui gagnent le plus	1 817 514 €	SS	951 803 €
Nombre d'unités légales	51	7	11
Rapport interquartile (P75/P25)	3,4	3,3	7,4

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*NS : ratio non significatif*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

*SS : information protégée par le secret statistique*



## Annexe 5

**Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des administrateurs judiciaires en Île-de-France en 2010**

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	9 536 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le moins	59 325 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le moins	103 462 €	SS	SS
Moyenne	414 204 €	1 051 085 €	SS
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	243 406 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le plus	588 840 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le plus	971 949 €	SS	SS
Les 1 % qui gagnent le plus	1 817 514 €	SS	SS
Nombre d'unités légales	20	3	4
Rapport interquartile (P75/P25)	5,7	7,5	7,1

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*NS : ratio non significatif*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

*SS : information protégée par le secret statistique*

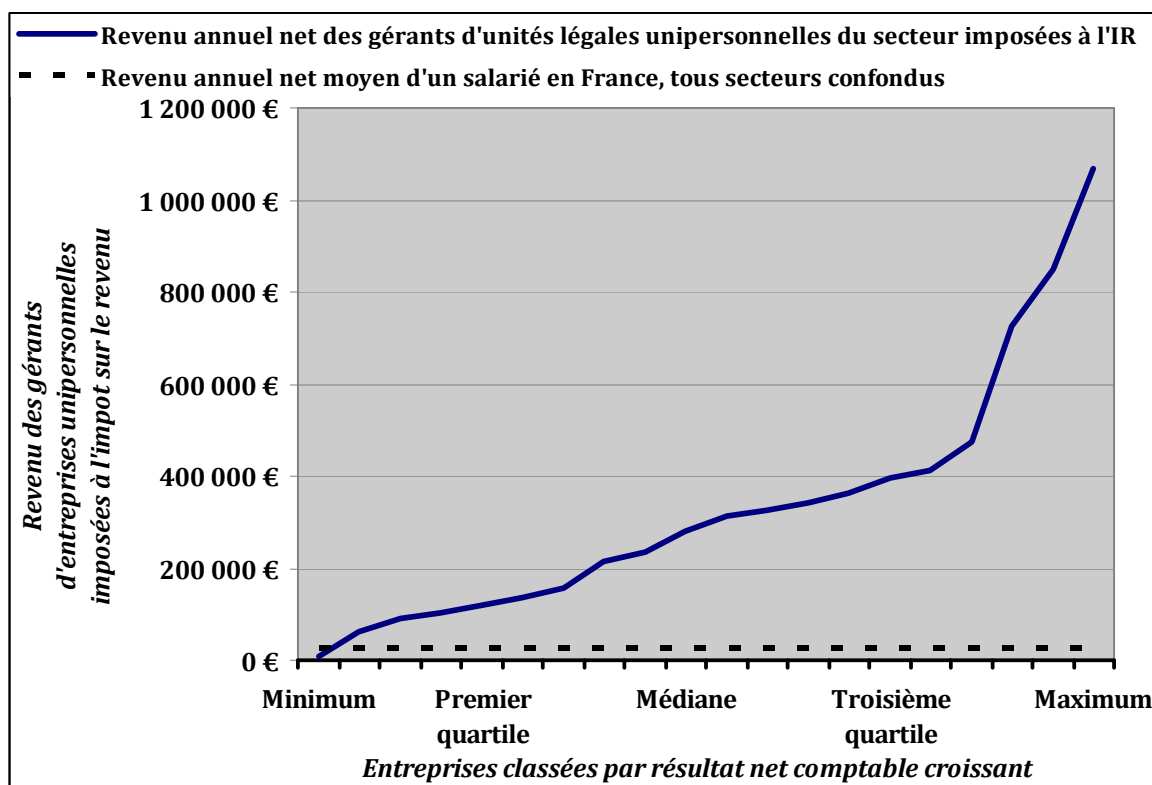
Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 19 % à la moyenne nationale des AJ**. Ces différences s'accroissent avec le chiffre d'affaires (+46 % pour le dernier quartile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société (+25 % en moyenne pour les structures à plusieurs associés soumises à l'impôt sur le revenu, +42 % pour celles soumises à l'impôt sur les sociétés).

### **1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu**

En 2010, le **décile le moins favorisé** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus trois fois supérieurs au revenu annuel net moyen d'un salarié en France** (graphique 4, 84 227 € contre 24 627 €).

Les revenus des 20 % de professionnels au chiffre d'affaires le plus élevé connaissent un décrochage significatif à la hausse par rapport aux autres acteurs. **Les 10 % les plus aisés perçoivent des revenus supérieurs à 971 949 € par an.**

Graphique 4 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

#### 1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires<sup>6</sup>

Les informations dont dispose la Chancellerie confirment les niveaux de revenus qui résultent de l'analyse effectuée par la mission.

La rémunération moyenne d'un administrateur judiciaire s'élève d'après les données issues des rapports de contrôle à 350 758 € pour une personne exerçant seule (moins de 1 % d'écart avec les 348 178 € établis par la mission) et à 319 196 € pour un associé (un niveau inférieur de 27 % aux 437 627 € calculés).

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'après les données issues des rapports de contrôle des AJ

Indicateur	Exercice individuel	Exercice en société
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	973 088	1 748 838
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	350 758	616 048
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)*	350 758	319 196

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

\* sur une base de 1,93 associés en moyenne par société.

<sup>6</sup> Source : ministère de la justice.

## 2. Activité de la profession

La loi n°85-99 du 25 janvier 1985 a substitué au professionnel de la faillite qu'était le « syndic » (statut régi par un décret-loi de 1955), deux professionnels distincts, mandataires de justice, aux compétences spécifiques, complémentaires et incompatibles, pour traiter les difficultés des entreprises : les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires.

Il s'agit de deux professions libérales réglementées dont le statut résulte du titre I du livre VIII du code de commerce.

L'organe représentatif des deux professions auprès des pouvoirs publics est le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires. Outre son rôle de représentation, il assure le contrôle des études et organise la formation professionnelle.

Les administrateurs judiciaires sont les mandataires chargés, par décision de justice, d'administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de ces biens.

### 2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions d'administrateur judiciaire

L'article L811-2 du Code de commerce indique que « *nul ne peut être désigné en justice pour exercer ces fonctions [...] s'il n'est inscrit sur la liste établie par une commission nationale instituée à cet effet* », liste divisée en sections correspondant au ressort de chaque cour d'appel. La compétence des administrateurs de la liste est nationale.

Des dérogations à ce monopole sont prévues au même article : « *toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant [certaines conditions]. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière* ».

En l'état actuel de la réglementation, les fonctions d'administrateur judiciaire ne sont plus de droit réservées aux professionnels inscrits sur la liste. Dans les faits, cependant, les désignations hors liste par le président de tribunal de commerce relèvent de l'exception (cf. partie 3.1.1) et les tribunaux de commerce désignent majoritairement des administrateurs judiciaires de la liste.

Un administrateur judiciaire peut ou doit être désigné dans les procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

Les administrateurs judiciaires ont pour mission de surveiller (pour la sauvegarde), d'assister ou de représenter (pour le redressement judiciaire) le dirigeant, d'analyser les difficultés avec lui, de réunir les partenaires, de négocier et d'élaborer un plan d'entreprise et, s'il y a lieu, de la gérer provisoirement. Pendant la période d'observation ouverte par le redressement judiciaire à la suite de la constatation de la cessation de paiements, l'administrateur judiciaire élabore le bilan économique et social de l'entreprise, au vu duquel il établira un plan de redressement, analysera les offres de reprise éventuellement dans la perspective d'un plan de cession, ou bien proposera la liquidation.

---

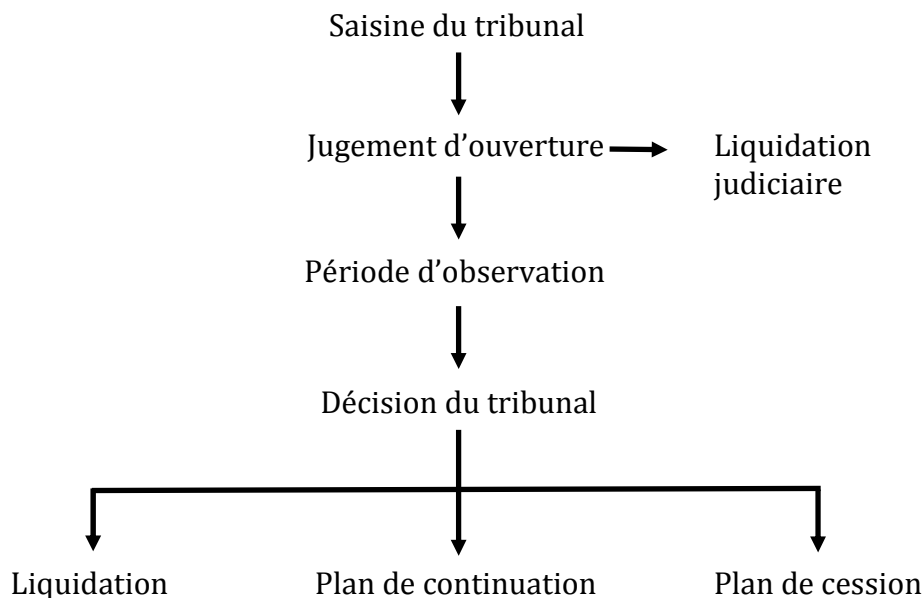
<sup>7</sup> « *sous réserve des dispositions particulières à certaines matières, notamment celles relatives aux mineurs et aux majeurs protégés, ou sous réserve des missions occasionnelles qui peuvent être confiées aux membres des professions judiciaires et juridiques en matière civile* ».

## Annexe 5

Il n'existe plus de commissaire à l'exécution du plan de cession : la désignation d'un commissaire ne s'impose qu'en cas de plan de sauvegarde ou de plan de redressement. Pendant la période d'exécution du plan de sauvegarde ou de redressement, le tribunal désigne la plupart du temps un administrateur judiciaire en tant que commissaire à l'exécution du plan.

En matière de redressement judiciaire, la désignation d'un administrateur judiciaire n'est obligatoire que pour les dossiers concernant les personnes physiques et morales dont l'effectif est supérieur à vingt salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 3 000 000 €. En deçà de ces limites, la désignation d'un administrateur judiciaire est laissée à l'appréciation du tribunal de commerce ; en l'absence de désignation, le débiteur est chargé de produire le plan de redressement qui sera présenté au tribunal. Dans tous les cas, un mandataire judiciaire est désigné en tant que représentant des créanciers.

**Graphique 5 : Procédure de redressement judiciaire**



*Source : Gestion de la PME, Guide pratique du chef d'entreprise et de son conseil (édition 2011/2012), Éditions Francis Lefebvre.*

### 2.2. Autres activités exercées

La qualité d'administrateur judiciaire inscrit sur la liste est incompatible avec l'exercice de toute autre profession (article L811-10 du Code du commerce), à l'exception de celle d'avocat. Elle est, par ailleurs, incompatible avec toute activité commerciale (directe ou par personne interposée), et avec la qualité d'associé ou de dirigeant dans une société non liée à l'exercice de sa profession<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Sauf société civile gérant un patrimoine familial.

## Annexe 5

En revanche, un administrateur judiciaire inscrit sur la liste peut exercer des activités libérales juridiques sous certaines réserves : consultant dans les matières relevant de la qualification de l'intéressé, administrateur ou liquidateur amiable<sup>9</sup>, expert judiciaire, séquestre<sup>10</sup> amiable ou judiciaire, **mandataire ad hoc**<sup>11</sup>, **conciliateur**<sup>12</sup> et commissaire à l'exécution du plan. Ces activités, sauf les trois dernières, peuvent être exercées à titre accessoire uniquement.

Nul ne peut faire état du titre d'administrateur judiciaire (en particulier, les personnes nommées par exception par un juge dans le cadre d'une liquidation) dans l'exercice de telles activités s'il n'est inscrit sur la liste des administrateurs judiciaires.

**Tableau 11 : Des incompatibilités dans l'exercice de la profession d'administrateur judiciaire**

Profession, mandat ou activité	AJ
Avocat	Oui
Activités à caractère commercial	Non
Associé ou dirigeant dans une société non liée à la profession	Non
Activité de consultation	Accessoire
Mandataire ad hoc désigné par le tribunal (L611-3 du code du commerce)	Oui
Conciliateur désigné par le tribunal (L611-6 du code du commerce et L351-4 du code rural et de la pêche maritime)	Oui
Commissaire à l'exécution du plan	Oui
Administrateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Oui
Liquidateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Accessoire
Expert judiciaire	Accessoire
Séquestre amiable	Accessoire
Séquestre judiciaire	Accessoire

*Source : Code du commerce, articles L811-10 et L812-8.*

### 2.3. Modes de rémunération

Les administrateurs judiciaires désignés dans une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire **sont rémunérés selon un tarif fixé par décret qui leur donne droit à un émolument arrêté par le juge et prélevé sur les fonds des procédures.**

En revanche, il convient de souligner que **les activités exercées hors redressement judiciaire donnent lieu à des émoluments libres** : ceux-ci peuvent être élevés dans les cas des mandats ad hoc ou de conciliation et contribuent à expliquer les niveaux très élevés des bénéfices constatés pour certaines études spécialisées dans les dossiers complexes.

<sup>9</sup> Le rôle de liquidateur amiable consiste à représenter une société ou une association pour mener à bien les opérations de liquidation consécutives à sa dissolution, la réalisation des actifs, le paiement des créanciers, le remboursement des apports et le partage d'un éventuel boni.

<sup>10</sup> Le séquestre conventionnel est le dépôt fait par une ou plusieurs personnes, d'une chose contentieuse, entre les mains d'un tiers qui s'oblige de la rendre, après la contestation terminée, à la personne qui sera jugée devoir l'obtenir (article 1956 et suivants du Code civil).

<sup>11</sup> Un mandataire ad hoc peut être désigné pour une mission spécifique définie dans l'ordonnance rendue par un juge : mandat s'inscrivant dans une procédure de prévention, ou mandat de représentation pour convoquer, réunir et diriger une assemblée générale.

<sup>12</sup> Visant à conclure un accord amiable entre débiteur et créanciers, pour une entreprise qui n'est pas en cessation de paiement ou dont la cessation de paiement date de 45 jours ou moins.

### 2.3.1. Rémunération de l'administrateur judiciaire

Contrairement à un mandataire judiciaire, un administrateur judiciaire ne perçoit plus de droit fixe par procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, depuis le décret n°2006-1709 du 23 décembre 2006.

L'administrateur reçoit du débiteur une rémunération au titre des **diligences relatives au diagnostic de la procédure**, dès l'ouverture de celle-ci. Cette rémunération n'a pas à être arrêtée par décision de justice. Exprimée en taux de base<sup>13</sup>, elle varie entre 10 et 100 (soit entre 1 000 € et 10 000 €) en fonction des effectifs du débiteur à la date de la demande d'ouverture de la procédure, du chiffre d'affaires hors taxes apprécié à la date de clôture du dernier exercice comptable et, le cas échéant, du total du bilan (articles R663-3 et R663-4 du code de commerce).

Il lui est alloué au titre de sa mission **d'assistance, de surveillance ou d'administration**, un droit proportionnel modulé selon la mission et calculé en fonction du chiffre d'affaires du débiteur pendant la période d'observation ou le maintien d'activité. Le droit calculé pour une mission d'assistance (par le barème dégressif de l'article R663-5 du code de commerce) est réduit de 25 % pour une mission de surveillance, et majoré de 50 % pour l'administration de l'entreprise sans assistance d'un tiers.

Si la procédure est une sauvegarde ou un redressement judiciaire, le droit proportionnel n'est acquis qu'au terme de celle-ci. Si la procédure est une liquidation judiciaire, il n'est acquis qu'après la décision arrêtant la cession de l'entreprise ou mettant fin au maintien de son activité (article R663-3, et R663-5 à R663-8 du code de commerce).

L'administrateur reçoit une rémunération forfaitaire au titre de **l'élaboration du bilan économique, social et environnemental**, qui précise l'origine, l'importance et la nature des difficultés de l'entreprise. Exprimée en taux de base, elle varie entre 15 et 150 (soit entre 1 500 € et 15 000 €) en fonction des effectifs du débiteur à la date de la demande d'ouverture de la procédure, du chiffre d'affaires hors taxes apprécié à la date de clôture du dernier exercice comptable et, le cas échéant, du total de bilan. Cette rémunération est majorée de 50 % en cas d'arrêt du plan. Elle n'est acquise que lorsque le tribunal a statué sur le plan ou, à défaut de présentation d'un plan, a prononcé une liquidation judiciaire (articles R663-3 et R663-9), mais peut seule faire l'objet d'une demande de provision (dans certaines limites).

Il lui est alloué une rémunération spécifique lorsque **des comités de créanciers** ont été réunis, composée d'un droit fixe de 150 euros par créancier membre d'un comité et d'un droit proportionnel fixé à 0,1 % des créances lorsque le plan a été arrêté conformément au projet adopté par les comités (article R663-10).

Il lui est alloué **en cas de plan de cession de l'entreprise**, un droit proportionnel calculé sur le **montant du prix de cession**, selon un barème dégressif prévu à l'article R663-11 (tranches de 5 % sous 15 000 € à 1 % au-delà de 300 000 €). Ce droit n'est acquis que sur justification de la passation de la totalité des actes de cession. Le même barème s'applique pour un droit proportionnel assis sur le **montant de l'augmentation des fonds propres** prévue par un plan de sauvegarde ou de redressement.

---

<sup>13</sup> La valeur du taux de base est fixée à 100 euros depuis le 23 décembre 2006 (article R663-3 du Code de commerce).

## Annexe 5

**Tableau 12 : Barèmes réglementaires par tranches des droits variables des administrateurs judiciaires en fonction de la prestation et du montant des sous-jacents**

	Mission d'assistance	Mission de surveillance	Mission d'administration	Arrêté de plan de cession
Codification du barème	R663-5	R663-6	R663-7	R663-11
Assiette des droits	Chiffre d'affaires de la période	Chiffre d'affaires de la période	Chiffre d'affaires de la période	Montant HT des actifs du plan
de 0 à 15 000 €	2,00 %	1,50 %	3,00 %	5,00 %
de 15 001 à 50 000 €	2,00 %	1,50 %	3,00 %	4,00 %
de 50 001 à 150 000 €	2,00 %	1,50 %	3,00 %	3,00 %
de 150 001 à 300 000 €	1,00 %	0,75 %	1,50 %	1,50 %
de 300 001 à 750 000 €	1,00 %	0,75 %	1,50 %	1,00 %
de 750 001 à 3 000 000 €	0,60 %	0,45 %	0,90 %	1,00 %
de 3 000 001 à 7 000 000 €	0,40 %	0,30 %	0,60 %	1,00 %
de 7 000 001 à 20 000 000 €	0,30 %	0,23 %	0,45 %	1,00 %
au-delà de 20 000 000 €	Arrêt par un magistrat de cour d'appel (R663-13)			1,00 %

### 2.3.2. Rémunération du commissaire à l'exécution du plan

Lorsque le tribunal adopte un plan de sauvegarde ou un plan de redressement (plan de continuation), il désigne un commissaire à l'exécution du plan, chargé de veiller à son exécution. Le commissaire au plan ne représente pas le débiteur. Il peut s'agir d'un administrateur judiciaire ou d'un mandataire judiciaire. Sans que les textes confient exclusivement à l'une ou l'autre profession les différents types de plan, la fonction de commissaire à l'exécution relève davantage, en pratique, de l'administrateur judiciaire, lorsqu'il en a été nommé un.

Il est alloué, chaque année, au commissaire à l'exécution du plan, après justification de l'accomplissement des diligences requises :

- ◆ au titre des actes et diligences compris dans sa mission, un droit égal à la moitié de celui alloué à l'administrateur au titre de sa mission de diagnostic. Ce droit n'est acquis qu'après dépôt au greffe d'un rapport annuel<sup>14</sup> (article R663-14) ;
- ◆ au titre de la mission de perception et de répartition des dividendes prévus par le plan résultant de la loi de sauvegarde des entreprises (article L. 626-21 in fine), un droit proportionnel calculé sur le montant cumulé des sommes encaissées par l'ensemble des créanciers (droit réduit de moitié s'il n'a été versé de dividende qu'à un seul créancier, article R663-16).

Il peut être également alloué une rémunération spécifique au commissaire à l'exécution du plan qui a assisté le débiteur dans la préparation d'un projet ayant pour objet une modification substantielle du plan. Le principe est, dans la limite d'un certain plafond, le montant de cette rémunération, sont laissés à l'appréciation du président du tribunal. Le plafond est fixé à la moitié de la rémunération allouée à l'administrateur judiciaire au titre de l'élaboration du bilan économique, social et environnemental et de l'assistance à la préparation du projet de plan.(article R663-15).

Enfin, il est dû au commissaire à l'exécution du plan, au titre des créances enregistrées, un droit fixe par créance égal à celui que perçoit le mandataire judiciaire lorsqu'il accomplit cette diligence (article R663-17).

<sup>14</sup> Prévus à l'article R626-43 du code de commerce.

### 2.3.3. Au-delà de certains seuils, la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel

Si la rémunération calculée en application du tarif excède 100 000 € HT pour l'administrateur, ou, au titre d'une année, 15 000 € H.T. pour le commissaire à l'exécution du plan de sauvegarde ou de redressement, celle-ci doit être arrêtée par un magistrat de la cour d'appel délégué par le premier président et non plus par le président du tribunal ou son délégué (articles R663-13, et R663-16). Le magistrat de la cour d'appel statue au vu de la proposition du juge-commissaire, d'un état de frais et d'un état descriptif des diligences accomplies, de l'avis du ministère public et de l'avis du débiteur, si ce dernier a été adressé.

Le magistrat de la cour d'appel arrête également l'entière rémunération de l'administrateur, sous réserve du droit prévu au titre des diligences relatives au diagnostic de la procédure, lorsque le chiffre d'affaires du débiteur, réalisé pendant la période d'observation, excède 20 000 000 € (articles R663-5 à R663-7).

La décision peut être frappée de recours devant le premier président de la cour d'appel par l'administrateur, le débiteur et le ministère public.

Contrairement aux mandataires judiciaires, aucun plancher tarifaire associé à une indemnisation n'est défini pour les administrateurs judiciaires.

#### Encadré 1 : Modifications portant sur la rémunération des administrateurs judiciaires introduites depuis le décret initial 85-1390 du 27 décembre 1985

##### **Décret 2001-373 du 27 avril 2001**

*Conversion stricte des montants du décret de 1985 en euros.*

##### **Loi 2003-7 du 3 janvier 2003**

*La rémunération associée à l'activité de tiers (avocats, experts-comptables) pour des tâches relevant de la responsabilité des administrateurs doit désormais être prélevée sur le tarif qui revient à l'administrateur. Auparavant, ces frais pouvaient donner lieu à une facturation supplémentaire, conduisant au doublement des frais de procédure pour une même action réalisée (état des créances salariales, notamment) dénoncée dans le rapport conjoint de 1998 de l'Inspection des finances et de l'Inspection des services judiciaires.*

##### **Décret 2004-518 du 10 juin 2004**

*Simplification des montants en euros des seuils et de certaines rémunérations (par exemple, arrondi d'un seuil de 152 450 euros à 150 000 €).*

*Revalorisation substantielle des droits perçus pour l'administration d'une entreprise pour un chiffre d'affaires supérieur à 450 000 € (taux de 0,65 % au lieu de 0,50 % jusqu'à 1 500 000 €, puis de 0,50 % au lieu de 0,20 % jusqu'à 4 500 000 € et enfin de 0,35 % au lieu de 0,10 % au-delà de ce dernier seuil).*

*Impossibilité de percevoir l'intégralité de la rémunération sous forme d'acomptes avant la clôture du dossier (seuil fixé aux deux tiers de la rémunération due).*

##### **Loi 2005-845 du 26 juillet 2005**

*Extension du champ d'activités des administrateurs aux procédures de sauvegarde créées par la loi.*

##### **Décret 2006-1709 du 23 décembre 2006**

*Apport de précisions sur les chiffres d'affaires et le total du bilan pris en compte pour la rémunération.*

*Revalorisation du taux de base de 69 € (niveau inchangé depuis 1985) à 100 €, permettant de corriger les effets de l'inflation (en monnaie constante, le niveau défini fin 2006 est très légèrement inférieur -de 2 %- à celui de fin 1985).*



## Annexe 5

*Suppression du droit fixe par procédure. Ce droit, établi à 15 000FF en 1985, n'avait pas été réévalué depuis (ce qui revenait à une baisse du tarif de 34 % entre 1985 et 2006 en tenant compte de l'inflation) ; il s'élevait à 2 287 € avant sa suppression.*

*Le droit fixe est remplacé par la tarification du diagnostic de la procédure, une prestation dont la rémunération varie entre 1 000 € et 10 000 € en fonction de la taille de l'entreprise (2 000 € pour une entreprise avec de 6 à 19 employés ou un CA compris entre 750 000 € et 3 000 000 €).*

*Définition de la rémunération liée aux prestations dans le cadre des procédures de sauvegarde.*

*Suppression des fourchettes de rémunération en taux de base pour le tarif forfaitaire lié à l'élaboration du bilan économique et social (un taux unique est défini par tranche), et réduction du nombre de tranches (de huit à cinq), avec création d'une incitation en cas d'arrêt d'un plan de sauvegarde ou de redressement.*

*Revalorisation significative des taux droits proportionnels pour la mission d'administration et redéfinition des seuils (cf tableau ci-dessous).*

*Le seuil de rémunération au-delà duquel la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel au vu d'un état de frais et des diligences accomplies (et sur proposition du juge commissaire) est relevé de 68 602 € (seuil inchangé depuis 1985) à 100 000 € HT.*

*Réduction du nombre de tranches du barème des droits proportionnels liés à l'arrêt d'un plan de cession et à la passation effective des cessions (de neuf à cinq). Au-delà de 300 000 € de cessions, la rémunération est significativement augmentée (taux de 1 % au lieu de 0,50 % au-delà de 457 000 €, de 1 % au lieu de 0,30 % au-delà de 762 000 €). Suppression de la majoration liée au poids des cessions au regard du passif admis.*

*Suppression des fourchettes de rémunération des commissaires à l'exécution du plan et indexation de leur rémunération sur les mêmes barèmes que ceux des administrateurs judiciaires.*

**Tableau 13 : Evolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)**

Chiffre d'affaires réalisé sur la période	Avant le 10 juin 2004	Du 10 juin 2004 au 23 décembre 2006	Depuis le 23 décembre 2006	Évolution 2004-2007
de 0 à 150 000 €	2,00 %	2,00 %	3,00 %	50 %
de 150 001 à 450 000 €	1,00 %	1,00 %	1,50 %	50 %
de 450 001 à 750 000 €	0,50 %	0,65 %	1,50 %	200 %
de 750 001 à 1 500 000 €	0,50 %	0,65 %	0,90 %	80 %
de 1 500 001 à 3 000 000 €	0,20 %	0,50 %	0,90 %	350 %
de 3 000 000 à 4 500 000 €	0,20 %	0,50 %	0,60 %	200 %
de 4 500 001 à 7 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,60 %	500 %
de 7 000 001 à 20 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,30 %	200 %

Source : Mission IGF.

## 2.4. Conditions d'accès à la profession

### 2.4.1. La formation des professionnels inscrits sur la liste est organisée par le CNAJMJ

Le CNAJMJ, Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires, est chargé de la formation des stagiaires et des maîtres de stage ainsi que des examens professionnels. Il existe par ailleurs des formations universitaires en masters spécialisés préparant aux examens.

## Annexe 5

L'accès à la profession suppose la validation de cinq étapes :

- ◆ détention au minimum d'un master 1 (bac + 4) en droit, en sciences économiques, en gestion, soit titulaire du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG), du diplôme d'expertise comptable (DEC), ou d'un diplôme d'école de commerce (Articles R 811-7 et R 812-4 du Code de Commerce) ;
- ◆ réussite à l'examen d'accès au stage professionnel (régé par deux arrêtés du 31 août 2004), qui comporte sept épreuves écrites en droit et comptabilité et une épreuve orale. La composition du jury d'examen d'accès<sup>15</sup> comprend deux professionnels sur les six membres. Une dizaine de candidats par an sont généralement admis à cet examen, qui ne peut être présenté plus de trois fois ;
- ◆ validation d'un stage professionnel rémunéré d'une durée minimale de trois ans et maximale de six ans, auprès d'un maître de stage, lui-même administrateur judiciaire (article R811-15 du Code du Commerce). La pratique antérieure auprès d'autres professions réglementées du droit ou du chiffre peut être décomptée sous certaines conditions (réduction de moitié de la durée prise en compte), et une partie du stage peut être effectuée auprès des mêmes professions (dans la limite d'un tiers du stage). Un certificat de fin de stage est délivré ;
- ◆ réussite à un examen professionnel sélectif d'aptitude aux fonctions d'administrateur judiciaire (défini par deux arrêtés du 22 mars 2006), qui ne peut être présenté que deux fois (conduisant à l'allongement par certains candidats de la durée du stage pour maximiser leurs chances de réussite).
- ◆ inscription sur une liste établie par une commission nationale. Le Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires est appelé à donner son avis sur toute nouvelle inscription (dans un délai d'un mois).

L'examen d'accès au stage a été institué par la loi du 3 janvier 2003, afin d'objectiver les possibilités d'entrée de nouveaux candidats.

Les règles professionnelles limitent à deux le nombre de stagiaires au sein d'une étude. Le CNAJMJ a l'obligation d'aider les candidats admis à l'examen d'accès au stage à trouver un stage. D'après la DACS du ministère de la justice, aucun candidat admis à l'examen d'accès au stage n'est resté sans affectation, même si des difficultés peuvent exister.

**Des dispenses d'examen au stage et des dispenses partielles de stage et de tout ou partie de l'examen d'aptitude<sup>16</sup>** peuvent être accordées par la commission nationale à des personnes justifiant de compétences et d'expérience professionnelle fixées par décret<sup>17</sup>.

Sont dispensées des conditions de diplôme, de stage et d'examen professionnel d'aptitude les personnes qui justifient avoir acquis, dans un État membre des communautés européennes autre que la France ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, une qualification suffisante pour l'exercice de la profession d'administrateur judiciaire, sous réserve d'avoir subi un examen de contrôle des connaissances.

---

<sup>15</sup> Fixée par l'article R811-10 du Code du commerce,

<sup>16</sup> A l'exception de l'épreuve portant sur le statut et la déontologie de la profession d'administrateur judiciaire, cf. article R811-25 du Code du commerce.

<sup>17</sup> Avocats, notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce ayant exercé cinq ans au moins, juristes d'entreprises, titulaires des diplômes mentionnés à l'article R. 811-7 du Code de Commerce ayant exercé quinze ans au moins, experts comptables et commissaires aux comptes ayant exercé cinq ans, mandataires judiciaires à condition d'être retirés de la liste.

## Annexe 5

**Tableau 14 : Réussite des candidats aux deux examens d'accès à la profession d'administrateur judiciaire, et rythme de tenue desdits examens**

Année	Examen d'accès au stage			Examen d'aptitude		
	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite
2006	32	15	47 %	10	3	30 %
2007	pas de session			pas de session		
2008	30	9	30 %	pas de session		
2009	35	10	29 %	15	10	67 %
2010	49	11	22 %	8	7	88 %
2011	42	14	33 %	pas de session		
2012	ND			6	ND	

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*ND : données non disponibles.*

L'organisation des épreuves annuelles suppose qu'un jury ait été constitué et ait fixé le calendrier de la procédure. Durant la période 2006-2012, certaines années ont été marquées par l'absence d'examen, du fait de l'impossibilité de nommer les membres du jury dans les délais requis.

La non-tenue de l'examen d'accès au stage une année réduit mécaniquement le vivier des futurs professionnels, tandis que l'absence d'examen d'aptitude conduit les stagiaires à retarder leur inscription sur la liste nationale.

Le ministère de la justice indique au sujet des sessions d'examen d'aptitude qui n'ont pas eu lieu qu'il « *n'a pas été signalé de difficultés graves liées à l'allongement des stages* » qui en a résulté.

### 2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale

La commission nationale prévue à l'article L811-2 est responsable de l'inscription des professionnels sur une liste nationale. Elle est désignée pour trois ans (mandat renouvelable une fois) et présente une composition sans représentant de la profession :

- ◆ un conseiller à la Cour de cassation, président ;
- ◆ un magistrat de la Cour des comptes ;
- ◆ un membre de l'inspection générale des finances ;
- ◆ un magistrat du siège d'une cour d'appel ;
- ◆ un membre d'une juridiction commerciale du premier degré ;
- ◆ deux professeurs ou maîtres de conférences de droit, de sciences économiques ou de gestion ;
- ◆ un représentant du Conseil d'État ;
- ◆ deux personnes qualifiées en matière économique ou sociale, désignées par le Garde des Sceaux.

Lorsqu'elle est saisie en application de l'article L812-4 ou siège comme chambre de discipline, la commission comprend en outre trois administrateurs judiciaires inscrits sur la liste, élus par leurs pairs.

Un magistrat du parquet est désigné pour exercer les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la commission nationale et assurer notamment l'instruction des demandes d'inscription.

## Annexe 5

La commission nationale peut (de sa propre initiative ou saisie par le gouvernement, par le parquet ou par le conseil national), par décision motivée et après avoir mis l'intéressé en demeure de présenter ses observations, retirer de la liste un administrateur judiciaire invalide ou qui aurait révélé son inaptitude à assurer l'exercice normal de ses fonctions.

Nul ne peut être inscrit sur la liste par la commission s'il ne remplit les conditions suivantes :

- ◆ être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- ◆ n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur ou à la probité ayant donné lieu à une condamnation pénale ou à une sanction disciplinaire ou administrative, ni avoir été frappé de faillite personnelle ;
- ◆ les personnes morales inscrites ne peuvent exercer les fonctions d'administrateur judiciaire que par l'intermédiaire d'un de leurs membres lui-même inscrit sur la liste.

### 2.4.3. Depuis 2008, un tribunal de commerce peut désigner un professionnel hors de la liste nationale des administrateurs judiciaires pour exercer les fonctions d'AJ

Une disposition d'ouverture à la concurrence externe a été introduite par la loi du 3 janvier 2003 « à titre exceptionnel », avant que le caractère exceptionnel ne soit supprimé par l'ordonnance n°2008-1345 du 18 décembre 2008<sup>18</sup>. Depuis l'ordonnance de 2008, le terme de « monopole » ou d'activités « réservées » ne correspond ainsi plus à une réalité juridique mais à un constat de fait dans la majorité des juridictions (cf. 3.1.1).

Les désignations hors liste sont subordonnées à la souscription d'un contrat d'assurance.

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Contrôle de la profession

La comptabilité des affaires doit être vérifiée deux fois par an par un commissaire aux comptes, qui est tenu de signaler toute anomalie aux instances chargées du contrôle.

Les administrateurs judiciaires sont placés sous la surveillance du ministère public. L'inspection des administrateurs et mandataires judiciaires incombe au premier chef à des magistrats inspecteurs régionaux (MIR) désignés par le Garde des Sceaux<sup>19</sup>, dont l'activité est coordonnée au niveau central par un magistrat coordinateur également désigné par le Garde des Sceaux. Ces inspecteurs sont des magistrats des parquets généraux, qui furent nommés pour la première fois en avril 2000.

Le Conseil National des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMI), en vertu de la mission qu'il a reçue de la loi est habilité à exercer sur l'activité des professionnels un contrôle régulier, tous les trois ans, et un contrôle occasionnel. Ce dernier peut être prescrit par le Président du Conseil National, le Procureur de la République, le Procureur Général, le Garde des Sceaux, les commissaires du Gouvernement près les commissions d'inscription et de discipline ou le magistrat coordonnateur qui est désigné par le Garde des Sceaux ou le Parquet pour l'inspection des administrateurs judiciaires d'une ou plusieurs cours d'appel.

---

<sup>18</sup> « Toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant les conditions définies aux 1° à 4° de l'article L. 811-5. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière. » (article L.811-2 du code de commerce).

<sup>19</sup> Pour le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel.

## Annexe 5

En vertu de l'article R814-45 du code de commerce, le contrôle, qu'il soit régulier ou occasionnel, est effectué **par trois contrôleurs : deux administrateurs judiciaires d'un autre ressort judiciaire que l'étude contrôlée, et un commissaire aux comptes.**

L'examen de la période 2000-2012 fait apparaître un nombre de contrôles important lors de la période 2000-2004 qui a encadré la parution de la loi de 2003 de réglementation des professions de mandataires et d'administrateurs judiciaires. Depuis, le nombre de contrôles a significativement baissé.

Sur la **période 2008-2010, 33 contrôles ont été effectués chaque année pour 86 études, une division par deux par rapport au rythme du début des années 2000.** Le rythme actuel correspond à un contrôle périodique **par les pairs tous les 2,6 ans,** et à une absence de contrôle occasionnel ou d'inspection diligentée par la Chancellerie (le rapport de la dernière inspection a été remis en 2005).

La baisse du nombre d'inspections diligentées par les MIR s'explique d'après une note transmise à la mission par la Chancellerie « *par l'amélioration des contrôles triennaux et des contrôles occasionnels qui a été rendue possible par les efforts conjoints de la Chancellerie et du CNAJMJ. Les inspections des MIR sont lourdes à mettre en place, et doivent avoir un caractère exceptionnel et très ciblé, notamment pour répondre à une situation grave et urgente. En 2011/2012, trois dossiers ont conduit la Chancellerie à étudier l'éventualité d'une inspection avec le MIR compétent. Il s'est avéré à chaque fois préférable de recourir à un contrôle occasionnel.*

*Les contrôles occasionnels ne se justifient, quant à eux, que si les défaillances signalées dans les contrôles périodiques ne sont pas corrigées ou persistent. Le suivi effectué par les MIR, le CNAJMJ et la Chancellerie s'avère assez efficace à cet égard pour éviter le déclenchement d'un nouveau contrôle. Les contrôles occasionnels peuvent aussi être déclenchés lorsqu'une nouvelle difficulté est signalée, soit à l'initiative du CNAJMJ, soit sur demande de la Chancellerie, en pratique. La baisse de ces contrôles depuis 2006 (10 contrôles) n'apparaît pas significative, compte tenu de leur nombre limité ».*

**Tableau 15 : Nature et nombre des contrôles effectués entre 2000 et 2011 (par date de dépôt des rapports)**

Période	Contrôles périodiques	Contrôles occasionnels	Inspections	Total
2000	59	1		60
2001	55	9	1	65
2002	55	4	1	60
2003	54	3	2	59
2004	56	10	1	67
2005	31	7	2	40
2006	36	4		40
2007	34	1		35
2008	29	2		31
2009	30	1		31
2010	34	2		36
2011*	26			26
Total	499	44	7	550
Moyenne annuelle sur la décennie 2001-2010	41	4	1	46
<b>Écart de la période 2008-2010 à la moyenne décennale</b>	<b>-25 %</b>	<b>-61 %</b>	<b>-100 %</b>	<b>-30 %</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*\*données à la saisie incomplètes.*

## Annexe 5

La commission nationale de discipline, composée de douze membres dont trois appartiennent à la profession, peut prononcer des sanctions disciplinaires à leur encontre en cas, notamment, de manquement aux règles professionnelles.

Les peines disciplinaires prévues par les textes sont par ordre croissant de gravité :

- ◆ l'avertissement ;
- ◆ le blâme ;
- ◆ l'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ;
- ◆ la radiation de la liste des administrateurs judiciaires.

Les données transmises par la Chancellerie sur les suites des contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires confondus permettent de relever trois saisines du commissaire du gouvernement pour l'ensemble de la période 2005-2010 (pour environ 1 600 contrôles effectués).

**Tableau 16 : Suites données aux contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires**

Année	Contrôle sans suite	Courrier du Conseil national	Contrôle occasionnel	Saisine du commissaire du gouvernement	A surveiller	Contrôle occasionnel ciblé	Contrôle occasionnel et saisine du commissaire du Gvt
2005	61	32	5		13	3	1
2006	53	54	8		11	2	
2007	83	25	7		13		
2008	55	41	3	1	12	1	
2009	60	44	5		11	3	
2010	80	29	2	1	10	1	
<b>Total</b>	<b>392</b>	<b>225</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>70</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

### 2.5.2. Obligations comptables et financières

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires sont tenus d'adhérer à une caisse ayant pour objet de garantir la représentation des fonds et de souscrire, par l'intermédiaire de cette caisse, une assurance responsabilité civile.

Les fonds gérés par les professionnels sont sécurisés par leur dépôt obligatoire à la Caisse des Dépôts et Consignations.

### 2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats

Les tâches que comporte l'exécution du mandat des administrateurs judiciaires leur incombent personnellement (article L811-1 du Code de commerce). Ils peuvent toutefois, lorsque le bon déroulement de la procédure le requiert et sur autorisation motivée du président du tribunal, confier sous leur responsabilité à des tiers une partie de ces tâches. Lorsque les administrateurs judiciaires confient à des tiers des tâches qui relèvent de la mission que leur a confiée le tribunal, ils les rétribuent sur la rémunération qu'ils perçoivent, une disposition énoncée dans la loi du 3 janvier 2003.

Cette disposition ne vaut que pour les tâches qui relèvent directement de l'AJ, pas pour les missions annexes que l'entreprise confie à d'autres experts (gestion de crise, audit de propriété intellectuelle).

## Annexe 5

Les dossiers suivis par l'administrateur judiciaire qui quitte ses fonctions, pour quelque motif que ce soit, sont répartis par la juridiction entre les autres administrateurs dans un délai de trois mois à compter de la cessation de fonctions. Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la juridiction peut autoriser l'ancien administrateur à poursuivre le traitement d'un ou de plusieurs dossiers en cours, sauf si une radiation est la cause de l'abandon de ses fonctions.

### 2.5.4. Ouverture de bureaux annexes

Les administrateurs judiciaires ont la possibilité de demander l'ouverture d'un bureau secondaire hors de leur ressort d'origine. L'ouverture d'un bureau secondaire suppose une procédure devant la commission nationale d'inscription et de discipline (CNID) compétente. La CNID prend en compte les besoins de la juridiction en termes de volume d'activité et d'adéquation avec le nombre de professionnels déjà établis. Elle apprécie la capacité des administrateurs à assurer un service de proximité minimal, en raison des contacts avec les justiciables (une particularité toutefois plus marquée chez les mandataires judiciaires que chez les administrateurs judiciaires).

La pratique d'ouverture d'un bureau annexe est nettement plus développée auprès des administrateurs judiciaires (60 bureaux pour 86 offices, soit un ratio de 70 %) qu'auprès des mandataires judiciaires (28 bureaux pour 274 offices, soit un ratio de 10 %) et révèle un tropisme local plus marqué chez ces derniers.

Tableau 17 : Bureaux annexes autorisés des administrateurs et mandataires judiciaires

Bureaux annexes hors ressort d'origine des études	Administrateurs judiciaires	Mandataires judiciaires
Offices individuels	16	8
SCP	9	8
SEL	35	12
Ensemble	60	28

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

## 3. Principales questions soulevées

### 3.1. Le nombre et la qualité moyenne des prestations des AJ progressent peu

#### 3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi

Les administrateurs judiciaires sont nommés sur liste par une commission nationale. Leur nombre est stable, voire en légère baisse : 138 en 1998<sup>20</sup>, 118 en janvier 2012<sup>21</sup> (soit une baisse de 14,5 %). En novembre 2012, l'annuaire de la profession recense 120 professionnels et 31 stagiaires.

Le faible nombre de nouveaux entrants (qui s'explique notamment par l'absence de tenue de certains examens durant la dernière décennie) s'est traduit par un vieillissement des acteurs : les 118 professionnels sont âgés en moyenne de 53,4 ans.

<sup>20</sup> Source : rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998.

<sup>21</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la justice.

## Annexe 5

En supposant une durée moyenne de stage de quatre ans, le nombre de nouveaux professionnels susceptibles d'intégrer la liste à court terme est limité à huit environ par an (en tenant compte des résultats des quatre dernières années à l'examen d'accès au stage).

En retenant l'hypothèse d'une répartition uniforme par âge entre 50 et 65 ans des deux tiers de mandataires âgés de plus de 50 ans, on peut estimer le nombre de départs à la retraite à cinq par an. Le rythme de renouvellement devrait donc être assuré par le flux prévisionnel de nouveaux entrants, du moins pour les prochaines années. Cependant, le nombre d'administrateurs inscrits sur liste ne devrait pas croître significativement.

L'ouverture introduite en 2008 à des nominations hors de la liste nationale est très peu utilisée selon les représentants de la profession et la Chancellerie. Le ministère de la justice indique qu'il « *n'existe pas de statistiques sur ce point. S'agissant des désignations hors liste, celles-ci sont exceptionnelles, et lorsqu'elles sont réitérées, elles se justifient par des considérations locales particulières* ».

Sur demande de la mission, le CNAJMJ a néanmoins recensé des exemples de désignations hors liste au niveau des TC liés aux cours d'appel de Toulouse et de Montpellier, en faveur de trois professionnels (deux experts en foncier et en agriculture et un avocat).

Les nominations par le tribunal de commerce de professionnels localisés dans un autre ressort sont rares, mais plus fréquentes pour les AJ que pour les MJ d'après la Chancellerie :

*« Le recours à des AJ hors ressort est, généralement, plus fréquent que celui des MJ, puisque les premiers n'ont pas nécessairement de bureau principal ou secondaire dans le ressort du tribunal concerné, alors que les contraintes d'accueil du justiciable rendent nécessaire l'organisation d'une présence locale ou de proximité pour les MJ. Il n'est pas rare, toutefois, que des MJ ayant un bureau dans une zone proche, mais dans le ressort d'un autre tribunal, soient désignés ».*

Enfin, le nombre de ressortissants européens non issus du parcours traditionnel de formation (dispenses de stage et ou d'examen) inscrits sur la liste nationale est nul en 2012.

L'ensemble de ces constats permet d'établir le **maintien d'un monopole territorial de fait pour les professionnels inscrits sur liste nationale**, en dépit de l'élargissement du champ d'exercice par la loi du 3 janvier 2003 au territoire national et de la possibilité généralisée depuis 2008 de nommer des prestataires compétents hors liste.

### 3.1.2. La qualité des prestations des AJ est perçue comme inégale et perfectible en moyenne

Les représentants de la justice consulaire rencontrés par la mission font valoir une faible appréciation des services rendus en moyenne par les AJ, en distinguant toutefois un petit nombre de cabinets jugés très performants mais dont la taille reste modeste en termes d'effectifs.

Cette opinion générale est confirmée par l'enquête réalisée par OpinionWay auprès d'un échantillon représentatif de 300 dirigeants d'entreprise au dernier trimestre 2012, dans le cadre de la mission :

- ◆ 62 % des sondés estiment qu'il est facile de trouver un représentant de la profession ;
- ◆ 8 % estiment que le prix de la prestation est facile à anticiper ;
- ◆ 44 % estiment que la profession rend un service de qualité, et 34 % que ce service est personnalisé ;
- ◆ 91 % considèrent que le prix des prestations est cher.



## Annexe 5

La commission Darrois considérait en mars 2009 que la profession ne s'était globalement pas adaptée aux fortes exigences associées à ses fonctions. Le rapport préconisait notamment le renforcement des structures par des regroupements :

*« Il apparaît qu'à l'exception de quelques études bénéficiant de moyens significatifs, les administrateurs judiciaires exercent leur métier de façon artisanale.*

*Cette pratique rend plus difficile le recours à des intervenants extérieurs tels que les experts comptables, auditeurs, contrôleurs de gestion etc., dont l'intervention est pourtant nécessaire dès que la société administrée est de taille significative.*

*Dès lors, il paraît utile d'inviter les administrateurs judiciaires à mettre en place des structures de mutualisation des moyens, notamment humains, soumis à leur contrôle.*

*Dans le même esprit et afin de renforcer l'efficacité de leurs interventions, les administrateurs judiciaires devraient se regrouper, pour proposer à leurs administrés un service plus efficace, disposer d'équipes plus nombreuses et expérimentées et offrir un meilleur accueil.*

*Enfin, la création de sociétés interprofessionnelles, recommandée par ailleurs, serait ouverte aux administrateurs judiciaires dont le rapprochement avec des experts-comptables et des avocats contribuera à améliorer la gestion des sociétés en difficulté et ainsi à sauvegarder l'emploi. »*

Dans l'objectif d'accroître le dynamisme de la profession d'AJ et d'en augmenter le nombre de professionnels, la commission Darrois « s'est interrogée sur l'opportunité d'une fusion entre les professions d'avocat et d'administrateur judiciaire. Bien que le cumul de ces deux professions soit autorisé par le statut des administrateurs judiciaires, il apparaît que la majorité des avocats concernés exercent l'activité d'administrateur judiciaire à titre exclusif. En effet, cette profession exige une indépendance absolue en ce qu'elle intervient au carrefour d'intérêts économiques et sociaux, particuliers ou collectifs. De ce fait, elle est extrêmement sensible aux situations de conflit d'intérêts et doit être soumise à un contrôle strict. L'intégration des administrateurs judiciaires au sein de la profession d'avocat ne paraît donc pas répondre aux besoins des professionnels comme des usagers du droit. »

### **3.2. Le tarif réglementé peine à rendre compte de la complexité des missions et à intégrer des critères incitatifs adaptés aux fonctions d'administrateur judiciaire**

Depuis sa définition en décembre 1985, le tarif des AJ n'a connu d'évolutions significatives qu'en 2004 et 2006. Une unique actualisation de la valeur du taux de base, intervenue en 2006, a compensé les effets de l'inflation. La fréquence d'actualisation des tarifs semble insuffisante.

Les décrets du 10 juin 2004 et du 23 décembre 2006 ont simplifié la lisibilité des tarifs existants en arrondissant certains seuils, en supprimant les fourchettes de rémunération (peu employées de fait) et en réduisant le nombre de tranches des barèmes. Dans le même temps, la loi de 2005 sur les sauvegardes des entreprises a entraîné l'ajout de nouveaux barèmes pour les actes liés aux plans de sauvegarde.

Le décret du 10 juin 2004, pris avant la réforme de juillet 2005, fut l'occasion d'augmentations significatives de la rémunération des administrateurs judiciaires, sans contrepartie ou amélioration des incitations à la performance.

La théorie économique prévoit qu'un tarif régulé doit être calculé à partir de la structure de coûts d'une organisation efficiente, associée éventuellement à des incitations à la performance. Or **les activités des AJ, variées par nature, sont complexes à codifier au sein d'un tarif réglementé.** A défaut d'indicateur plus pertinent et lisible, la complexité des missions (censée traduire leur coût) est principalement estimée dans le tarif en vigueur par le chiffre d'affaires réalisé et par le montant des actifs cédés.

La rémunération des administrateurs judiciaires n'est donc pas liée directement à l'amélioration des résultats de l'entreprise ou aux effets à moyen et long terme de leur action : sauvegarde d'emplois au sein de l'entreprise ou de repreneurs, poursuite de l'activité à moyen terme.

Enfin, la mission relève que les fonctions d'AJ s'exercent parfois sur des durées longues qui excèdent le mandat du juge nommé pour une procédure. Au-delà du seuil de rémunération de 100 000 € HT prévu par les textes, l'AJ doit ainsi obtenir *a posteriori* l'accord d'un nouveau juge pour être payé, alors que ce dernier n'a pas aisément le moyen d'apprécier les éléments de coûts portant sur les débuts de la procédure. La difficulté constatée par la mission à assurer au niveau des tribunaux de commerce un suivi des dépenses légitimes se traduit par un allongement des délais de paiement et par un contrôle peu aisé du niveau d'émoluments à retenir *in fine*.

Les besoins en fonds de roulement des professionnels s'en trouvent augmentés. Deux tiers du plafond réglementaire de 100 000 € peuvent être payés sous forme d'acompte (soit 66 666 €), **le solde étant versé avec un décalage de 5 à 8 ans d'après le CNAJMJ**. Ce décalage constitue un frein supplémentaire à l'ouverture de la profession à de nouveaux acteurs, en particulier à des désignations hors liste : les nouveaux entrants ne bénéficient pas des retours des années antérieures pour financer leur activité.

### 3.3. L'efficacité des procédures de redressement et de liquidation judiciaire est difficile à qualifier

En juillet 1998, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement des tribunaux de commerce, présidée par M. François Colcombet concluait six mois de travaux sur le fonctionnement des tribunaux de commerce. Le même mois, l'Inspection générale des finances et l'Inspection des services judiciaires remettaient un rapport d'enquête sur le même sujet.

Les constats établis dans ces deux rapports décrivaient dans leur ensemble une justice commerciale éloignée des intérêts des justiciables, des pratiques déontologiques et des contrôles à renforcer, un taux faible de redressement des entreprises en difficulté (*in fine*, 5 % des procédures), un taux faible de réalisation des actifs<sup>22</sup>, un faible retour aux créanciers<sup>23</sup> et un coût des procédures excessif (doublé par le recours à des prestataires extérieurs) qui consommait une part importante des actifs réalisés<sup>24</sup>.

En 1998, la mission faisait ainsi le constat que sur 100 procédures de redressement judiciaires, 38 donnaient lieu à un plan et 15 plans étaient encore actifs après trois ans, les autres entreprises ayant été liquidées.

Il n'entrait pas dans le champ de la présente mission de qualifier l'efficacité des procédures collectives de redressement et de liquidation judiciaire. Par ailleurs, la complexité et la diversité de la mission d'administrateur judiciaire ne permettent pas d'établir de lien entre la qualité de sa prestation et le sort de l'entreprise pour laquelle il a été désigné.

Les statistiques portant sur les procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire constituent toutefois un indicateur de l'activité des AJ.

---

<sup>22</sup> 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations d'entreprises dont la procédure de liquidation s'est terminée en 1997 et qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF.

<sup>23</sup> Estimé par la mission conjointe à 5 % des créances en moyenne sur le même échantillon.

<sup>24</sup> Sur le même échantillon, 43 % des actifs réalisés étaient répartis en 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe.

## Annexe 5

Après avoir connu un pic en 2009, le nombre de procédures collectives se maintient à un niveau élevé depuis 2010, autour de 51 000 ouvertures par an. Le nombre d'ouvertures de procédure de redressement judiciaire s'est établi à 14 707 en 2012, en baisse de 14 % par rapport à 2009, tandis que le nombre de jugements d'ouverture de procédure de sauvegarde est stable à 1 197.

**Tableau 18 : Évolution du nombre de procédures collectives ouvertes**

Procédure collective	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009- 2012
Demandes d'ouverture	66 608	64 114	59 633	64 129	-4 %
Jugement d'ouverture de sauvegarde	1 221	1 064	1 105	1 197	-2 %
Jugement d'ouverture de redressement judiciaire	17 111	16 236	15 395	14 707	-14 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire	34 147	32 229	24 459	20 457	-40 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire simplifiée	0	0	5 914	12 153	-
Jugement d'ouverture sur résolution de plan	2 246	2 329	2 413	2 677	19 %
Ouvertures de procédure collective	54 725	51 858	49 286	51 191	-6 %

*Source : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.*

**Tableau 19 : Évolution du nombre de procédures de sauvegarde en fonction de leur issue**

Année	Nombre de plans selon l'issue					Pourcentage de plan selon l'issue renseignée				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Plan	120	220	552	561	201	34,7 %	42,5 %	49,7 %	53,0 %	33,6 %
avec résolution dans les 2 ans	24	23	58	19	4	6,9 %	4,4 %	5,2 %	1,8 %	0,7 %
avec résolution dans les 4 ans	28	23	58	19	4	8,1 %	4,4 %	5,2 %	1,8 %	0,7 %
Redressement judiciaire	71	101	177	162	165	20,5 %	19,5 %	15,9 %	15,3 %	27,5 %
Liquidation	155	197	382	336	233	44,8 %	38,0 %	34,4 %	31,7 %	38,9 %
Non renseignée	12	17	62	107	652	-	-	-	-	-
<b>Nombre total de dossiers</b>	<b>358</b>	<b>535</b>	<b>1 173</b>	<b>1 166</b>	<b>1 251</b>	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers moyen par AJ	3,7	5,5	12,0	11,9	12,8	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers médian par AJ	2,0	3,0	7,0	6,0	7,0	-	-	-	-	-

*Source : Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.*

*Les valeurs pour l'année 2007 sont sujettes à précaution en raison de saisies incomplètes.*

*Les résolutions sont définies comme des liquidations postérieures à la date de plan.*

*Les valeurs des résolutions à 2 et 4 ans sont identiques à partir de 2009 en raison du manque de recul.*

Parmi 358 procédures de sauvegarde initiées en 2007, 346 ont une issue renseignée :

- ◆ 155 (44,8 % des entreprises à issue renseignée) ont été mises en liquidation avant qu'un plan soit décidé ;
- ◆ 52 (24+28, ou 15,0 %) ont été mises en liquidation dans les quatre années qui ont suivi le plan ;
- ◆ 71 (20,5 %) sont entrées en redressement judiciaire ;
- ◆ 68 (120 – 52, ou 19,6 %) sont en plan de sauvegarde.

## Annexe 5

**Tableau 20 : Évolution du nombre de procédures de redressement judiciaire en fonction de leur issue**

Année	Nombre de plans selon l'issue					Pourcentage de plan selon l'issue renseignée				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Plan	2 472	2 850	3 685	3 488	1 339	26,0 %	22,5 %	24,9 %	26,2 %	13,8 %
avec résolution dans les 2 ans	767	887	769	318	20	8,1 %	7,0 %	5,2 %	2,4 %	0,2 %
avec résolution dans les 4 ans	914	903	769	318	20	9,6 %	7,1 %	5,2 %	2,4 %	0,2 %
Cession	380	436	516	402	255	4,0 %	3,4 %	3,5 %	3,0 %	2,6 %
Liquidation	6 640	9 356	10 585	9 447	8 128	70,0 %	74,0 %	71,6 %	70,8 %	83,6 %
Non renseignée	3 005	3 801	3 991	4 449	7 406	-	-	-	-	-
<b>Nombre total de dossiers</b>	<b>12 497</b>	<b>16 443</b>	<b>18 777</b>	<b>17 786</b>	<b>17 128</b>	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers moyen par AJ	31,5	41,4	47,3	44,8	43,1	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers médian par AJ	20,5	27,0	31,0	30,0	29,0	-	-	-	-	-

*Source : Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.*

*Les valeurs pour l'année 2007 sont sujettes à précaution en raison de saisies incomplètes.*

*Les résolutions sont définies comme des liquidations postérieures à la date de plan.*

*Les valeurs des résolutions à 2 et 4 ans sont identiques à partir de 2009 en raison du manque de recul.*

Parmi 12 497 procédures de redressement judiciaire initiées en 2007, 9 492 ont une issue renseignée :

- ◆ 8 128 (70,0 % des entreprises) ont été mises en liquidation avant qu'un plan soit décidé ;
- ◆ 1 681 (767+914, ou 17,7 %) ont été mises en liquidation dans les quatre années qui ont suivi le plan de continuation ;
- ◆ 380 (4,0 %) ont fait l'objet d'une cession ;
- ◆ 791 (soit 120 – 52, ou 8,3 %) sont en plan de redressement.

Au total, 88,7 % des entreprises entrées en redressement judiciaire dont l'issue est connue après quatre ans ont fait l'objet d'une liquidation judiciaire.

Chaque administrateur judiciaire a la responsabilité de 41,6 dossiers en moyenne portant sur un redressement judiciaire (27,5 en médiane) et de 9,2 dossiers portant sur une sauvegarde (5,0 en médiane).

### 3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée

L'analyse des données fiscales de l'année 2010 permet de constater un niveau de marge de 32,1 % pour les études de mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

**La moyenne des revenus nets constatée en 2010 (348 k€) pour un administrateur judiciaire exerçant sous forme unipersonnelle correspond à 3,2 fois la rémunération moyenne d'un médecin spécialiste (110 k€ par an) et à 6,2 fois celle d'un avocat (56 k€ par an).**

## Annexe 5

**Tableau 21 : Indicateurs de la rentabilité et des revenus des administrateurs et mandataires judiciaires en 1996 et en 2010**

Donnée statistique évaluée	AJ	MJ	AJ/MJ
Total CA 2010 ( M€ de 2010)	101	229	329
Rentabilité moyenne 2010 (RNC/CA)	30,8 %	32,1 %	31,7 %
Rémunération moyenne d'un professionnel exerçant sous forme unipersonnelle 2010 ( k€ 2010)	348	341	343

*Source : Calculs de la mission IGF à partir de données DGFIP portant sur l'année 2010.*

Dans le cas particulier des administrateurs judiciaires, le droit proportionnel au chiffre d'affaires réalisé dans le cadre d'une mission d'administration d'une entreprise en redressement judiciaire a été augmenté par les décrets du 10 juin 2004 et du 23 décembre 2006.

Entre 1986 et 2004, l'inflation avait réduit la rémunération en termes réels des administrateurs judiciaires pour une même procédure, par le biais d'une hausse des valeurs nominales des sous-jacents associée à une dégressivité d'un barème aux tranches non réévaluées.

Les hausses intervenues en 2004 puis en 2006 ont augmenté la rémunération des professionnels pour la même mission : l'augmentation varie entre 50 % et 180 % entre le niveau de 2004 et celui de 2012, en fonction du chiffre d'affaires réalisé.

La mission relève que les redressements associés à des chiffres d'affaires de plus de 10 M€ sont rares, et que dans de tels dossiers, il est probable que l'administrateur associe des experts à sa mission. Dans ce cas, sa rémunération est moindre<sup>25</sup>.

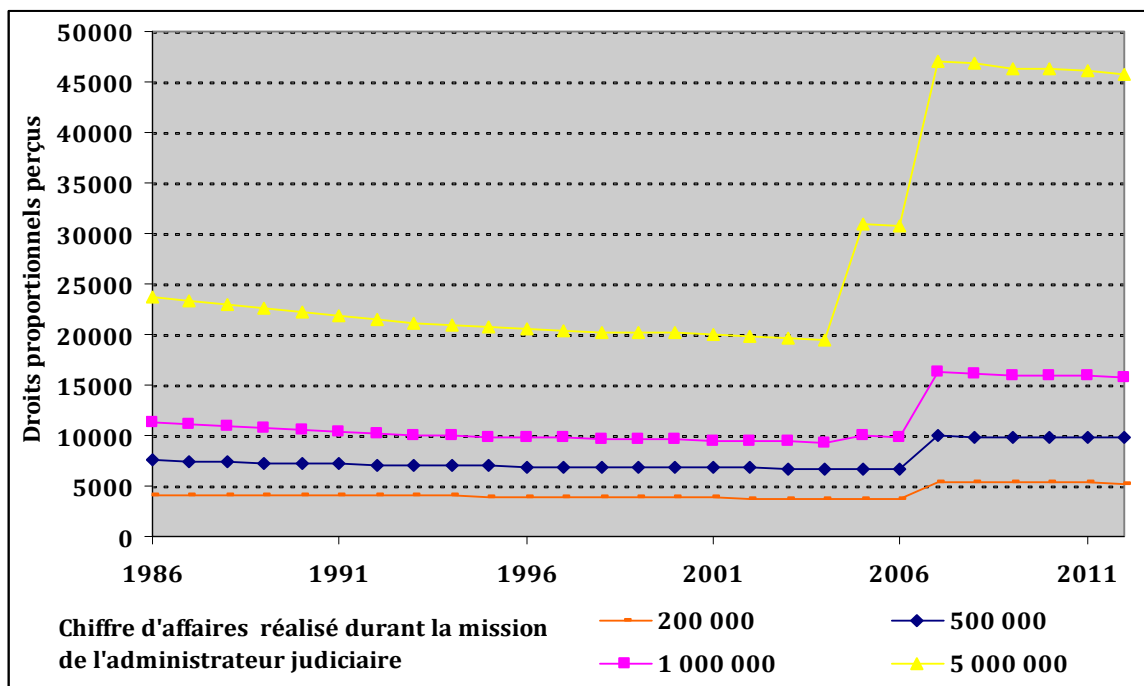
Le chiffre d'affaires moyen annuel réalisé par les entreprises en redressement judiciaire est de 400 k€ d'après les données du CNAJMJ<sup>26</sup>, un chiffre d'affaires associé à environ 5 000€ de droits proportionnels pour l'administrateur judiciaire.

En tenant compte du nombre d'AJ en exercice (116) et du nombre d'entreprises concernées, ces seuls droits s'élèvent à environ 200 000 € de chiffre d'affaires par an et par professionnel.

<sup>25</sup> En particulier, il ne peut pas bénéficier de la majoration de 50 % de la rémunération prévue par décret en l'absence de tout soutien.

<sup>26</sup> Le CNAJMJ indique dans sa quatrième lettre d'information de l'observatoire économique que le chiffre d'affaires des entreprises en procédure collective entre octobre 2010 et octobre 2011 a représenté a minima 20Mds€, se répartissant entre sauvegarde (3,45Mds€), redressement judiciaire (RJ, 9,0Mds€) et liquidation judiciaire (LJ, 7,0Mds€). Le chiffre d'affaires moyen par entreprise en RJ s'élevait à 400 k€, avec 4525 entreprises en redressement.

Graphique 6 : Évolution de la rémunération (en euros constants de 2012) d'un AJ pour la mission d'administration d'une entreprise, en fonction du chiffre d'affaires réalisé



Source : Mission IGF.

### 3.5. Le contrôle des administrateurs judiciaires pourrait être questionné

Le rapport conjoint de 1998 relevait qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 1986 et 1998, 30 administrateurs avaient fait l'objet de poursuites, dont 13 à la suite de procédures pénales, pour 6 radiations prononcées. Sur la même période, 15 mandataires judiciaires ont été poursuivis en discipline dont 6 à la suite de poursuites pénales, sans radiation prononcée.

L'organisation des contrôles conduit deux administrateurs judiciaires à contrôler un de leurs confrères avec l'aide d'un commissaire aux comptes.

Le rapport Darrois relève en mars 2009 à ce sujet que « leur **nombre réduit, 115 administrateurs judiciaires et 315 mandataires judiciaires, rend l'exercice du contrôle délicat.** Ces dernières années, certains contrôles, et particulièrement les contrôles réguliers, n'ont pas permis de découvrir des irrégularités graves, même lorsqu'il est apparu, par la suite, qu'elles se répétaient. C'est la raison pour laquelle, il serait opportun de modifier la composition de l'équipe qui procède au contrôle et d'y ajouter un quatrième membre, expert comptable, avocat ou magistrat, de manière à atténuer l'influence des professionnels ».

Un ancien avocat général près la cour d'appel rencontré par la mission, qui remplissait la fonction de magistrat inspecteur régional en Île-de-France et était à ce titre destinataire des rapports de contrôle, relève plusieurs motifs d'insuffisance quant à la tenue des contrôles :

- ◆ faute de temps et en l'absence de priorités, le parquet ne réalise aucun contrôle, sauf signalement d'un dysfonctionnement par les professionnels eux-mêmes ;
- ◆ les rapports établis par les pairs sont volumineux (séries de cases à cocher) et manquent de clarté : ils ne permettent pas de se forger une idée de la situation des études et de leurs pratiques ;

## Annexe 5

- ♦ une affaire récente a mis en évidence la possibilité d'infractions sévères de la part d'un auxiliaire judiciaire, que ni les deux certifications de comptes annuelles ni les rapports de contrôle n'avaient permis de prévoir ou de déceler.

Le rapport Darrois fait par ailleurs mention d'un manque législatif ne permettant pas au conseil national de se porter partie civile dans le cas de procédures pénales :

*« Le Conseil National des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires est, en vertu de la loi chargé d'assurer la défense des intérêts collectifs de ces professions. Il lui incombe en outre de veiller au respect de leurs obligations par les mandataires de justice.*

*Le Conseil National s'est, depuis les années 2000, systématiquement constitué partie civile dans les affaires pénales qui mettaient en cause l'un de ses membres dans l'exercice de sa profession, qu'il soit administrateur judiciaire ou mandataire judiciaire.*

*La Cour de cassation, par une décision récente (12 décembre 2007) a considéré que la loi ne permettait pas au Conseil National de se constituer partie civile. Il est donc proposé de modifier l'article L. 814-2 du Code de commerce, pour autoriser la constitution de partie civile, utilisée avec succès par d'autres institutions professionnelles, et contribuer à l'assainissement de leur profession ».*

### **3.6. 1,3 Md€ sont consignés par les administrateurs judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection**

En 2012, les dépôts des AJ/MJ s'élèvent d'après la Caisse des dépôts et consignations à environ 7 Mds€, répartis entre administrateurs judiciaires (1,3 Mds€, soit 10,8 M€ par administrateur) et mandataires judiciaires (5,7 Mds€).

## **4. Options de modernisation de la réglementation**

### **4.1. Options spécifiques à la profession**

#### **4.1.1. Élargir le champ des professionnels disponibles par des sessions exceptionnelles d'inscription sur la liste de qualification**

Le cadre législatif actuellement en vigueur (article L812-2 du code du commerce) autorise les tribunaux à « désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire » et ne figurant pas sur la liste nationale des administrateurs judiciaires.

Cependant, les nominations hors liste demeurent exceptionnelles, de l'avis de présidents de tribunal de commerce, de la Chancellerie et des représentants des deux professions rencontrés par la mission. Les raisons citées sont les obligations d'assurance, les usages des tribunaux et la difficulté à appréhender la qualité de la prestation de nouveaux acteurs par les juges.

Parallèlement, la mission a constaté, comme pour les mandataires judiciaires, un manque de progression du nombre de professionnels inscrits sur la liste (pour les AJ : +4 % entre 2005 et 2012, et -14 % entre 1998 et 2012).

La mission note dans le même temps que l'exercice de ces fonctions d'administrateur judiciaire demande expertise et expérience, même si ce besoin est différencié selon les dossiers.

## Conclusion

La mission considère que le maintien du mécanisme de liste de qualification autoriserait de procéder à une ou plusieurs sessions d'inscriptions exceptionnelles sur cette liste, possibilité qu'il faudrait mettre à profit pour :

- ◆ pallier le déséquilibre de la pyramide des âges de la profession (63 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans, et la moyenne d'âge s'élève à 53,4 ans) ;
- ◆ élargir le champ des professionnels compétents et utiles à la sauvegarde et au redressement des entreprises.

L'objectif de cette ouverture pourrait être de reconnaître la qualification d'un ensemble de professionnels du droit et du chiffre qui sont déjà des professionnels de ces procédures sans avoir la qualité d'administrateur judiciaire. Une exception au non cumul d'activités pourrait être prononcée. L'appartenance à des entités disposant de contrôle internes de qualité (réseaux comptables, réseaux d'avocats) devrait être un élément important examiné. Les incompatibilités déontologiques éventuelles devraient faire l'objet de la vigilance des tribunaux au moment de la désignation.

### 4.1.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires

Ils sont applicables aux missions d'assistance, de surveillance, d'administration et en cas de plan de cession selon le chiffre d'affaires réalisés durant la période d'intervention.

Les taux des tranches de droits perçus par les administrateurs judiciaires pour la mission d'administration ont, à la suite des réévaluations intervenues en 2004 et en 2006, augmenté de 50 % à 500 % selon le chiffre d'affaires réalisé.

**Tableau 22 : Évolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)**

Chiffre d'affaires réalisé sur la période	Avant le 10 juin 2004	Du 10 juin 2004 au 23 décembre 2006	Depuis le 23 décembre 2006	Évolution 2004-2007
de 0 à 150 000 €	2,00 %	2,00 %	3,00 %	50 %
de 150 001 à 450 000 €	1,00 %	1,00 %	1,50 %	50 %
de 450 001 à 750 000 €	0,50 %	0,65 %	1,50 %	200 %
de 750 001 à 1 500 000 €	0,50 %	0,65 %	0,90 %	80 %
de 1 500 001 à 3 000 000 €	0,20 %	0,50 %	0,90 %	350 %
de 3 000 000 à 4 500 000 €	0,20 %	0,50 %	0,60 %	200 %
de 4 500 001 à 7 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,60 %	500 %
de 7 000 001 à 20 000 000 €	0,10 %	0,35 %	0,30 %	200 %

Source : Mission IGF.

Ils sont applicables aux missions d'assistance, de surveillance, d'administration et en cas de plan de cession selon le chiffre d'affaires réalisés durant la période d'intervention.

Ces émoluments ne rendent pas compte du coût réel des diligences mises en œuvre : le niveau de résultat dégagé par les études de mandataires judiciaires montre que le niveau du tarif est éloigné de la logique coût + marge pour le niveau de qualification et de risque des intéressés.

Les professions de mandataire et d'administrateur judiciaires sont caractérisées par des niveaux de marge élevés qui s'établissent en moyenne à 32,1 % pour les mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.



## Annexe 5

La rémunération moyenne nette d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire titulaire d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 348 178 € en 2010 pour un administrateur judiciaire et 340 695 € pour un mandataire judiciaire (soit respectivement 14,14 et 13,83 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France). Ces valeurs constituent plutôt des minorants des revenus des associés de sociétés.

### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges moyennes d'environ 15 %. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 120 000 € par an, soit 10 000 € nets par mois.

## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des administrateurs judiciaires ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

**Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs.** Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité potentiellement réalisés

### Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des administrateurs judiciaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

#### **4.2.2. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs**

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des administrateurs judiciaires, les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006.

##### Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.



## **ANNEXE 6**

### **Annexe sectorielle sur la profession de mandataire judiciaire**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie.....	1
1.2.2. Nombre de professionnels et d'études.....	1
1.2.3. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012.....	2
1.2.4. Structures d'exercice.....	2
1.2.5. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	3
1.3. Analyse économique de la profession .....	4
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	4
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	7
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	8
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires.....	9
1.4.5. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels .....	10
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>10</b>
2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions de mandataire judiciaire.....	11
2.2. Autres activités exercées .....	12
2.3. Modes de rémunération .....	13
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	16
2.4.1. Une formation organisée par le CNAJMJ.....	16
2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale.....	17
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	18
2.5.1. Contrôle de la profession.....	19
2.5.2. Obligations comptables et financières.....	21
2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats.....	21
2.5.4. Ouverture de bureaux annexes.....	21
<b>3. PRINCIPAUX PROBLÈMES POSÉS.....</b>	<b>22</b>
3.1. Le nombre de MJ progresse peu et la qualité de leurs prestations est jugée moyenne .....	22
3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi.....	22
3.1.2. La qualité des prestations des MJ est perçue comme faible.....	23

3.2. Le tarif réglementé n'intègre pas tous les critères incitatifs requis.....	23
3.3. Les défaillances identifiées par le rapport conjoint IGF/ISJ de 1998 sont toujours valables et traduisent un coût élevé des procédures de liquidation au bénéfice des auxiliaires de justice.....	24
3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée .....	27
3.5. Le contrôle des mandataires judiciaires pourrait être questionné.....	27
3.6. 5,7Mds€ sont consignés par les mandataires judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection .....	28
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>29</b>
4.1. Options spécifiques à la profession .....	29
4.1.1. <i>Internalisation, au sein des services publics, de la gestion des liquidations judiciaires de faible montant et mise en concurrence pour les liquidations plus complexes .....</i>	<i>29</i>
4.1.2. <i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires.....</i>	<i>30</i>
4.2. Options communes à d'autres professions.....	31
4.2.1. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés.....</i>	<i>31</i>
4.2.2. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs.....</i>	<i>32</i>

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des mandataires judiciaires (MJ) est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie

#### 1.2.2. Nombre de professionnels et d'études

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 313 professionnels d'après le ministère de la justice. En novembre 2012, l'annuaire de la profession recensait 316 professionnels et 41 stagiaires.

La proportion d'associés est passée d'un tiers à 44 % des professionnels entre 2005 et 2012, traduisant une tendance au regroupement.

Dans la période récente 2005-2012, le nombre de professionnels est resté stable (+2 %, passant de 307 à 313 personnes). Le nombre de personnes exerçant à titre individuel a décliné de 26 %, traduisant une tendance au regroupement.

**Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels en exercice**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	274
2005	204	103	307
2006	205	107	312
2007	202	109	311
2008	197	110	307
2009	192	113	305
2010	190	115	305
2011	190	118	308
2012	177	136	313
Évolution 2005-2012	-26 %	63 %	4 %

*Sources : Rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998 et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

57 % des mandataires judiciaires exercent leur métier individuellement et représentent 69 % des structures, la part complémentaire étant regroupée en sociétés (14 % des structures en SCP et 17 % en SEL). Chaque société compte en moyenne 1,7 associés.

**Tableau 2 : Professionnels et offices au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Entité	Nombre d'entités
Professionnels	313
Études individuelles	194
Sociétés	80
Ensemble des offices	274

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*



### 1.2.3. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 313 professionnels d'après la Chancellerie. **77 % sont des hommes et 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une moyenne d'âge de 53,5 ans)<sup>1</sup>. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est supérieure à la moyenne, autour de 29 %, ce qui laisse accroire à une faible augmentation de la part des femmes dans les quinze prochaines années.

**Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	0	0	0	
30-40 ans	20	11	31	35,5 %
40-50 ans	55	21	76	27,6 %
50-60 ans	86	27	113	23,9 %
60-70 ans	73	14	87	16,1 %
70 ans et plus	6	0	6	0,0 %
Ensemble	240	73	313	23,3 %
Age moyen	54,1	51,5	53,5	

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

### 1.2.4. Structures d'exercice

En sus de l'exercice individuel, les mandataires judiciaires peuvent constituer entre eux, pour l'exercice en commun de leur profession, des sociétés civiles professionnelles (SCP).

Ils peuvent également exercer leur profession sous forme de sociétés d'exercice libéral (SEL), être membres d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou associés d'une société en participation (SEP)<sup>2</sup>.

En application du décret n° 2012-536 du 20 avril 2012, le capital d'une SEL peut être codétenu par les personnes suivantes<sup>3</sup> : anciens professionnels ou leurs ayants droits (sous condition de durée) et membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre, à l'exception des greffiers des tribunaux de commerce et des administrateurs judiciaires (directement ou indirectement). La majorité des droits de vote et du capital doit revenir à des MJ exerçant au sein de la société.

Des sociétés de participations financières de professions libérales d'administrateurs judiciaires ou de mandataires judiciaires peuvent également être créées, avec les restrictions : en particulier, une SPFPL ne peut voir associés un mandataire judiciaire et un administrateur judiciaire, ou un greffier de tribunal de commerce et un mandataire judiciaire.

**Tableau 4 : Structures d'exercice des mandataires judiciaires**

Entité	2010	2012
Professionnels en exercice	305	312
Exercice individuel	201	177
Nombre de sociétés civiles professionnelles (SCP)	36	37
Nombre de sociétés d'exercice libéral (SEL)	30	44
Ensemble des études	267	258

*Sources : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.*

<sup>1</sup> *Source : Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice.*

<sup>2</sup> Article L811-7 du code de commerce.

<sup>3</sup> Mentionnées à l'article 5 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

### 1.2.5. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

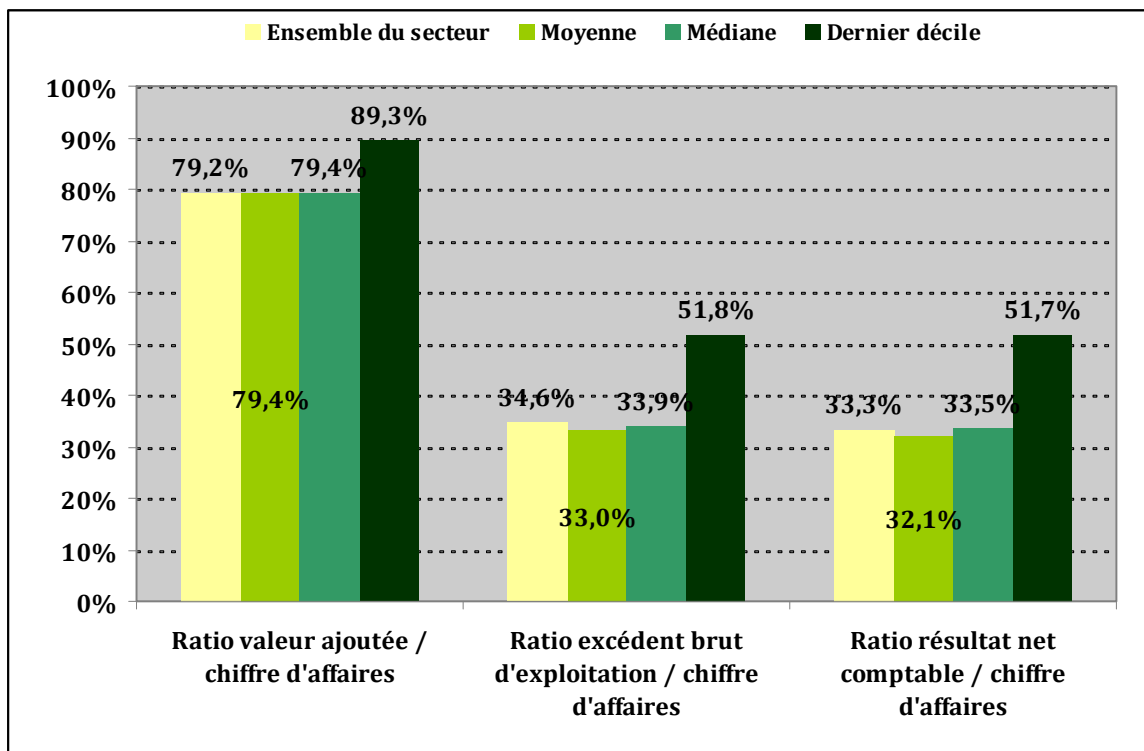
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

**Tableau 5 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	228 650 041 €	1 073 474 €	874 173 €	1 234 806 €	1 688 045 €
Valeur ajoutée	181 051 226 €	850 006 €	695 747 €	991 697 €	1 387 761 €
Excédent brut d'exploitation	79 199 921 €	371 831 €	307 996 €	445 013 €	678 053 €
Résultat net comptable	76 248 690 €	357 975 €	300 395 €	412 334 €	666 183 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

**Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

*Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 33,3 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 32,1 %, que la médiane de la rentabilité est de 33,5 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 51,7 % en 2010.*

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

75 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 6). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération de leur titulaire, **s'élève à 340 695 € en 2010, soit 13,83 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France.**

15 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 565 819 € à répartir les associés, **soit 377 213 € par associé** en retenant le nombre moyen de 1,5 associés par société pour l'année 2010<sup>4</sup>. La rémunération d'un associé est donc en moyenne supérieure d'environ 10 % à celle d'un professionnel exerçant à titre individuel<sup>5</sup>.

9 % des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 153 274 €.

**Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Unité légale unipersonnelle imposée à l'IR	160	340 695 €	308 677 €	24 627 €	20 107 €	13,83	15,35
Unité légale imposée à l'IR avec plusieurs associés	33	565 819 €	317 724 €				
Unité légale imposée à l'IS	20	153 274 €	87 726 €				
Total	213	357 975 €	300 395 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

SS : information protégée par le secret statistique.

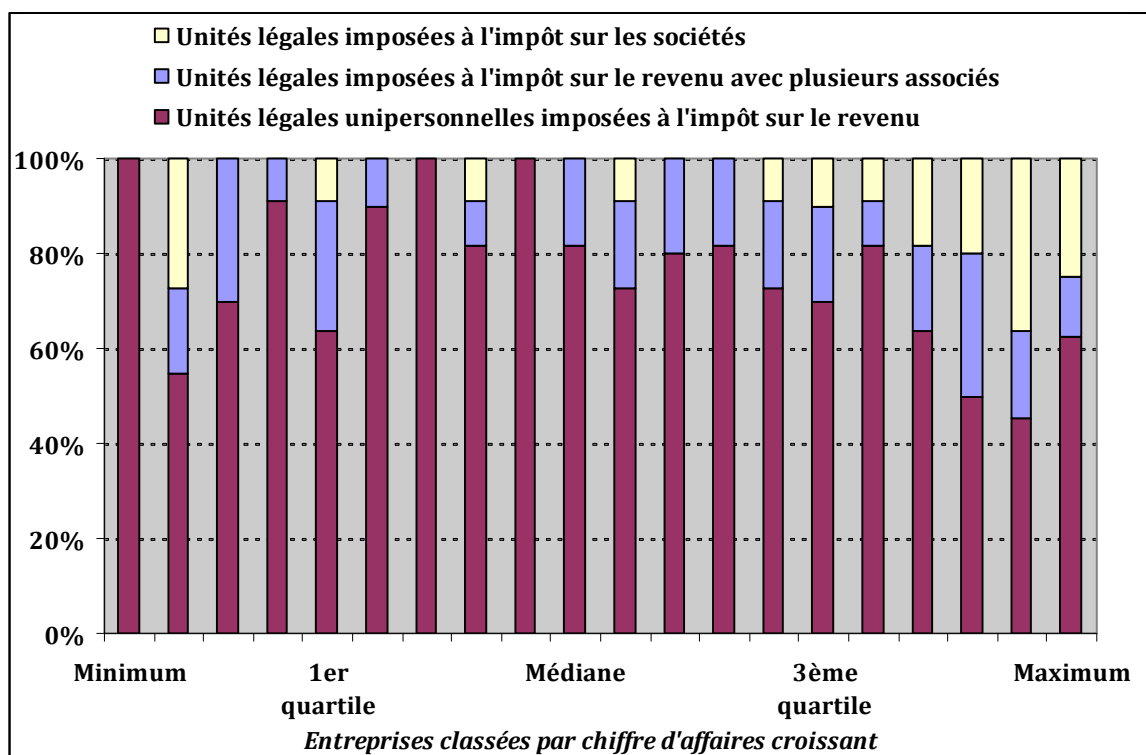
Le graphique 2 ne traduit pas de corrélation avérée entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles varie entre 60 % et 100 % des entreprises en fonction de la taille de l'entreprise.

<sup>4</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

<sup>5</sup> Elle lui est inférieure de 2,3 % en moyenne si l'on retient le ratio de 1,7 associé par société, ratio surestimée qui correspond à la situation en 2012.

## Annexe 6

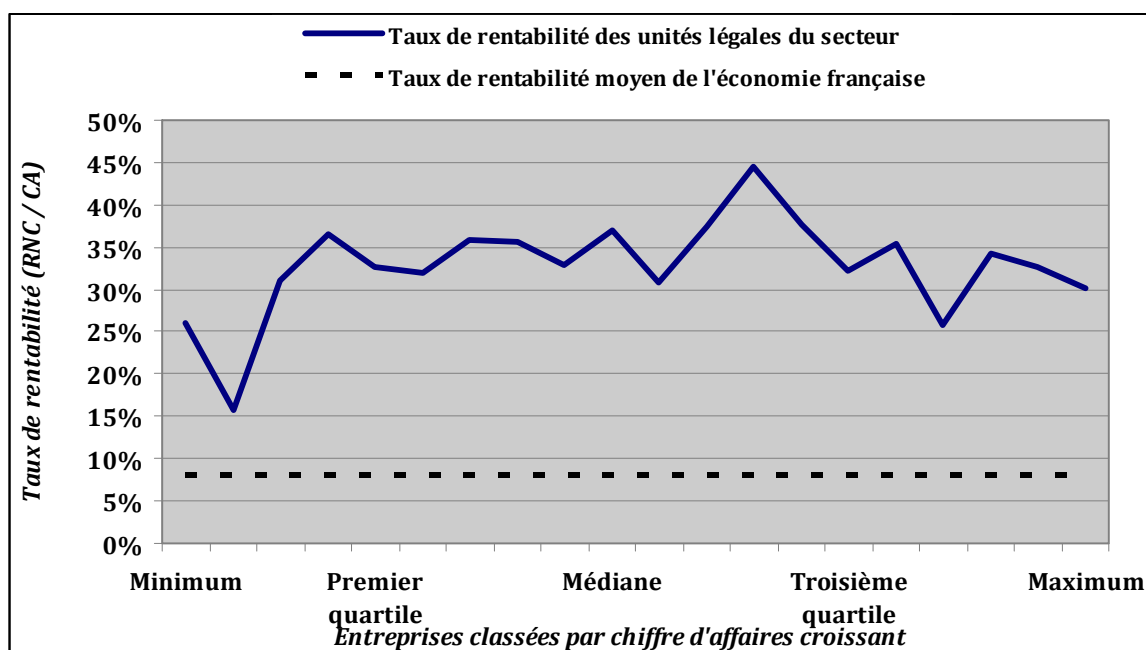
**Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

**Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le niveau de marge des structures apparaît homogène : la rentabilité des structures du secteur connaît des variations modérées (entre 30 % et 45 %) autour de la moyenne, laquelle s'élève à 33,3 % pour l'année 2010.

Les écarts à la baisse constatés pour certains vintiles de chiffre d'affaires s'expliquent au moins en partie par un poids plus important des structures imposées à l'impôt sur les sociétés. Or, pour ces dernières, la rentabilité est affectée à la baisse par la rémunération des associés perçue pour tout ou partie sous forme de traitements et salaires.

## 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>6</sup>.

**Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.

<sup>6</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

## Annexe 6

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu);
- ◆ enfin, la mission a comparé les données issues de son analyse avec celles transmises par la Chancellerie, qui reposent sur les contrôles des études d'administrateurs et de mandataires judiciaires.

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des mandataires judiciaires en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 89 505 €	8 906 €	3 926 €
Les 10 % qui gagnent le moins	111 606 €	28 822 €	20 137 €
Les 25 % qui gagnent le moins	184 467 €	194 318 €	40 182 €
Moyenne	340 695 €	565 819 €	153 274 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	308 677 €	317 724 €	87 726 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>408 439 €</b>	<b>636 321 €</b>	<b>289 599 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	622 255 €	959 516 €	367 389 €
Les 1 % qui gagnent le plus	1 196 112 €	5 681 617 €	516 863 €
Nombre d'unités légales	160	33	20
Rapport interquartile (P75/P25)	2,2	3,3	7,2

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*NS : ratio non significatif*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

*SS : information protégée par le secret statistique*

## Annexe 6

**Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des mandataires judiciaires en Île-de-France en 2010**

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 89 505 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le moins	46 177 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le moins	286 940 €	SS	SS
Moyenne	489 663 €	SS	SS
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	480 617 €	SS	SS
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>713 055 €</b>	<b>SS</b>	<b>SS</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	914 222 €	SS	SS
Les 1 % qui gagnent le plus	1 196 112 €	SS	SS
Nombre d'unités légales	16	5	5
Rapport interquartile (P75/P25)	2,5	1,8	2,1

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*NS : ratio non significatif*

*IR : impôt sur le revenu*

*IS : impôt sur les sociétés*

*SS : information protégée par le secret statistique*

Les revenus des professionnels sont relativement homogènes en dehors des premier et dernier déciles : le rapport interquartile s'élève à 2,2.

Les revenus des professionnels établis **en Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 44 % à la moyenne nationale des AJ**. Ces différences s'accroissent avec le chiffre d'affaires (+75 % pour le dernier quartile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société.

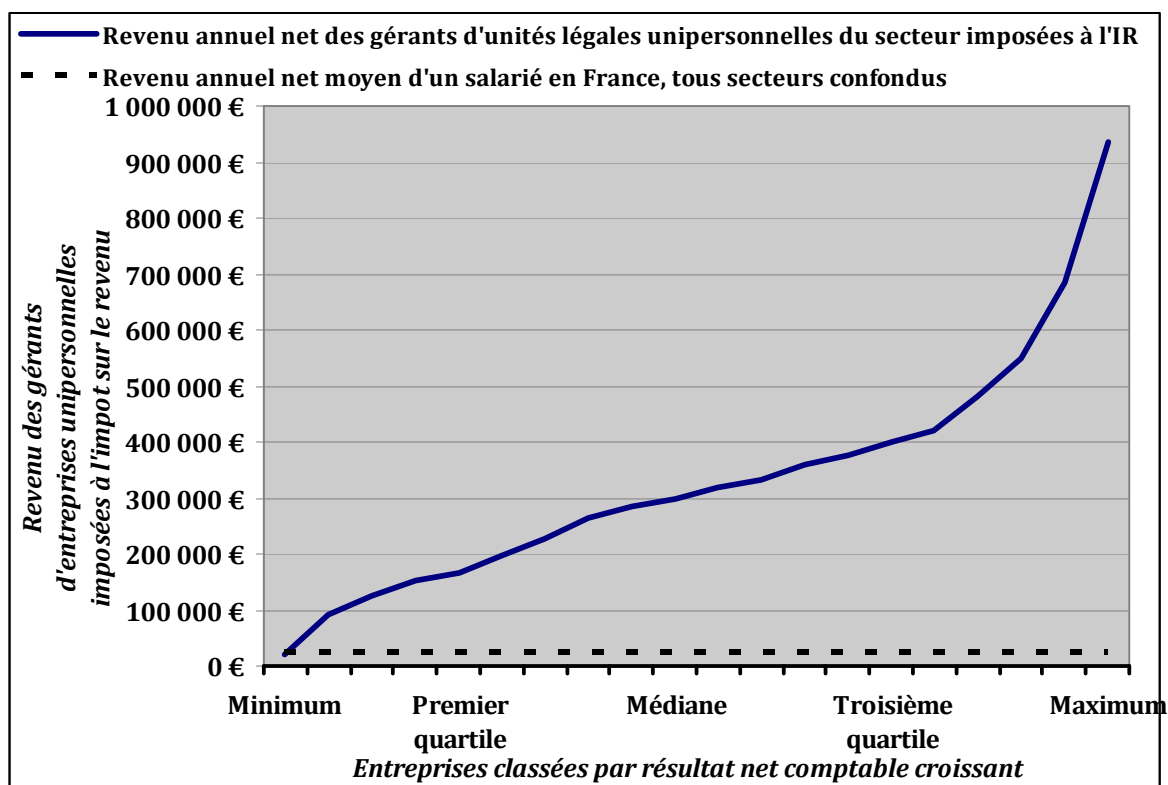
### **1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu**

En 2010, le **décile le moins favorisé** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus 4,5 fois supérieurs au revenu annuel moyen d'un salarié en France** (graphique 4, 111 606 € contre 24 627 €).

La **moyenne** des revenus d'un gérant de structure unipersonnelle s'élève à 340 695 € nets par an, **soit 28 391 € nets par mois ou 26,9 fois le SMIC**.

Les revenus des 15 % de professionnels au chiffre d'affaires le plus élevé connaissent un décrochage significatif à la hausse par rapport aux autres acteurs. **Les 10 % les plus aisés ont perçu des revenus supérieurs à 787 082 € par an**.

Graphique 4 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

#### 1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires<sup>7</sup>

Les informations dont la Chancellerie dispose confirment les niveaux de chiffre d'affaires et de bénéfice qui résultent de l'analyse effectuée par la mission.

La rémunération moyenne d'un mandataire judiciaire s'élève d'après les données issues des rapports de contrôle à 350 758 € pour une personne exerçant seule (moins de 3 % d'écart avec les 340 695 € établis par la mission) et à 262 454 € pour un associé (un niveau inférieur de 27 % aux 332 835 € calculés par la mission).

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'après les données issues des rapports de contrôle des MJ

Indicateur	Exercice individuel	Exercice en société
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	886 090	1 469 897
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	298 791	393 681
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)*	298 791	262 454

Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice

\* sur une base de 1,5 associés en moyenne par société

<sup>7</sup> Source : ministère de la justice.



### 1.4.5. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de deux sociétés de mandataires judiciaires imposées à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Ces données sont présentées à titre d'illustration et n'ont naturellement pas vocation à décrire de façon complète la structure des revenus individuels des associés de telles sociétés.

Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

On constate que pour le premier associé, le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 474 355 € en moyenne, **supérieur de 39 % à la moyenne d'un gérant de structure individuelle et de 26 % à la moyenne par associé des structures imposées sur le revenu** (255 905 €).

Le revenu moyen est composé à 81,0 % de traitements et salaires et à 2,6 % de revenus fonciers (12 488 €) à quoi s'ajoutent d'autres types de revenus rattachables à l'activité.

Cette illustration renforce deux observations :

- ◆ la **rentabilité apparente des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés est significativement abaissée par le versement de salaires élevés** aux associés ;
- ◆ le **revenu des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu constitue un ordre de grandeur satisfaisant (voire un minorant) des revenus de l'ensemble du secteur.**

**Tableau 11 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA**

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	384 100	81,0 %
Revenus de capitaux mobiliers	12 488	2,6 %
Revenus fonciers	-	0,0 %
Autres revenus	77 767	16,4 %
Total des revenus rattachables à l'activité	474 355	100,0 %

*Source : examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010.*

## 2. Activité de la profession

La loi n°85-99 du 25 janvier 1985 a substitué au professionnel de la faillite qu'était le « syndic » (statut régi par un décret-loi de 1955), deux professionnels distincts, mandataires de justice, aux compétences spécifiques, complémentaires et incompatibles, pour traiter les difficultés des entreprises : les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires.

Il s'agit de deux professions libérales réglementées dont le statut résulte du titre I du livre VIII du code de commerce.

L'organe professionnel des deux professions auprès des pouvoirs publics est le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires. Outre son rôle de représentation, il assure le contrôle des études et organise la formation professionnelle.

Les mandataires judiciaires<sup>8</sup>, personnes physiques ou morales, **sont chargés par décision de justice de représenter les créanciers et de procéder à la liquidation d'une entreprise.**

## 2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions de mandataire judiciaire

L'article L812-2 du Code du commerce indique que « nul ne peut être désigné en justice pour exercer les fonctions de mandataire judiciaire s'il n'est inscrit sur la liste établie à cet effet par une commission nationale », liste divisée en sections correspondant au ressort de chaque cour d'appel. L'article L812-7 précise que les personnes inscrites sur la liste peuvent exercer sur l'ensemble du territoire.

Des dérogations à ce monopole sont prévues par l'article L812-2 du Code du commerce : « toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme mandataire judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant [certaines conditions]. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière ».

En l'état actuel de la réglementation, les fonctions de mandataire judiciaire ne sont plus de droit réservées aux professionnels inscrits sur la liste. Dans les faits, cependant, les désignations hors liste par le président de tribunal de commerce relèvent de l'exception (cf. partie 3.1.1) et les tribunaux de commerce désignent quasi-exclusivement des mandataires judiciaires de la liste.

Les mandataires judiciaires représentent les créanciers pendant la période d'observation faisant suite au jugement d'ouverture et vérifient le passif du débiteur. Ils peuvent être nommés commissaires à l'exécution du plan en cas de plan de continuation.

Ils procèdent également, s'il y a lieu, à la liquidation de l'entreprise. Dans la procédure de liquidation judiciaire, ils vérifient le passif, représentent le débiteur, et assurent l'administration de son patrimoine, sous réserve de la désignation d'un administrateur. Ils reconstituent et réalisent l'actif et en répartissent le prix, procèdent à l'apurement du passif, opèrent les licenciements et effectuent, au final, la reddition des comptes, lorsque le tribunal prononce la clôture de cette liquidation judiciaire.

Ils peuvent exercer des poursuites contre les dirigeants ou le débiteur dans le cadre du titre V du livre VI du code de commerce, outre les actions à l'encontre des tiers.

### Encadré 1 : La procédure de liquidation simplifiée

La liquidation judiciaire simplifiée a été introduite par la loi du 26 juillet 2005. Plus rapide et moins coûteuse, elle vise les petits débiteurs.

Depuis l'ordonnance du 18 décembre 2008, la liquidation judiciaire simplifiée est obligatoire lorsque les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- ◆ absence d'actif immobilier ;
- ◆ moins d'un salarié ;
- ◆ chiffre d'affaires hors taxes inférieur ou égal à 300 000 euros.

Au-delà de ces seuils obligatoires, le tribunal peut décider d'ouvrir une procédure de liquidation judiciaire simplifiée dès lors que les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies à savoir :

- ◆ absence d'actif immobilier ;
- ◆ effectif inférieur à cinq salariés au cours des six mois précédant l'ouverture de la procédure ;

<sup>8</sup> Initialement nommés « mandataires-liquidateurs », renommés en 1990 « mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises » puis en 2003 « mandataires judiciaires au redressement et à la liquidation des entreprises ».

## Annexe 6

◆ chiffre d'affaires hors taxes compris entre 300 000 et 750 000 euros.

La procédure simplifiée prévoit des dérogations par rapport à la procédure classique.

L'article L 644-2 du Code de Commerce accorde davantage de liberté au liquidateur pour vendre les biens mobiliers, tout en imposant un délai maximal : « lorsque la procédure simplifiée est décidée, le liquidateur procède à la vente des biens mobiliers de gré à gré ou aux enchères publiques dans les trois mois suivant le jugement de liquidation judiciaire. » L'accord du juge-commissaire n'est pas nécessaire pour procéder aux ventes, qui s'effectuent sous la responsabilité du liquidateur.

Les seules créances vérifiées sont celles résultant d'un contrat de travail et celles susceptibles de donner lieu à un remboursement, ce qui accélère la procédure.

A l'issue de la procédure de vérification et d'admission des créances et de la réalisation des biens, le liquidateur fait figurer ses propositions de répartition sur l'état des créances. Le liquidateur procède à la répartition selon ses propositions ou à la décision rendue par le juge commissaire.

L'article L644-5 du Code de commerce dispose par ailleurs qu'au « plus tard dans le délai d'un an à compter de la décision ayant ordonné ou décidé l'application de la procédure simplifiée, le tribunal prononce la clôture de la liquidation judiciaire, le débiteur entendu ou dûment appelé. Il peut, par un jugement spécialement motivé, proroger la procédure pour une durée qui ne peut excéder trois mois. » Ce délai avant clôture est pour une procédure classique défini par le tribunal, généralement à deux ans.

A tout moment, le tribunal peut décider de revenir à la procédure de droit commun par jugement spécialement motivé.

*Source : Code du commerce.*

### 2.2. Autres activités exercées

La qualité de mandataire judiciaire inscrit sur la liste est incompatible avec l'exercice de toute autre profession (article L812-8 du Code du commerce). En particulier, et contrairement aux administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires ne peuvent pas exercer simultanément la profession d'avocat. Elle est, par ailleurs, incompatible avec toute activité commerciale (directe ou par personne interposée), et avec la qualité d'associé ou de dirigeant dans une société non liée à l'exercice de sa profession<sup>9</sup>.

En revanche, un mandataire judiciaire inscrit sur la liste peut exercer des activités libérales juridiques sous certaines réserves et uniquement à titre accessoire sauf pour les trois dernières activités de la liste limitative suivante : consultant dans les matières relevant de la qualification de l'intéressé, liquidateur amiable des biens d'une personne physique ou morale, expert judiciaire, séquestre judiciaire, mandataire ad hoc, conciliateur et commissaire à l'exécution du plan.

Nul ne peut faire état du titre de mandataire judiciaire (en particulier, les personnes nommées par exception par un juge dans le cadre d'une liquidation) dans l'exercice de telles activités s'il n'est pas inscrit sur la liste des mandataires judiciaires.

**Tableau 12 : Des incompatibilités dans l'exercice de la profession de mandataire et d'administrateur judiciaire**

Profession, mandat ou activité	MJ	AJ
Avocat	Non	Oui
Activités à caractère commercial	Non	Non
Associé ou dirigeant dans une société non liée à la profession	Non	Non
Activité de consultation	Accessoire	Accessoire
Mandataire ad hoc désigné par le tribunal (L611-3 du code du commerce)	Oui	Oui
Conciliateur désigné par le tribunal (L611-6 du code du commerce et L351-4 du code rural et de la pêche maritime)	Oui	Oui
Commissaire à l'exécution du plan	Oui	Oui

<sup>9</sup> Sauf société civile gérant un patrimoine familial.

## Annexe 6

Profession, mandat ou activité	MJ	AJ
Administrateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Non	Oui
Liquidateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Accessoire	Accessoire
Expert judiciaire	Accessoire	Accessoire
Séquestre amiable	Non	Accessoire
Séquestre judiciaire	Accessoire	Accessoire

Source : Code du commerce, articles L811-10 et L812-8.

### 2.3. Modes de rémunération

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires désignés dans une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire sont rémunérés selon un tarif fixé par décret qui leur donne droit à un émolument arrêté par le juge et prélevé sur les fonds des procédures.

En revanche, il convient de souligner que **les activités exercées hors redressement judiciaire et de la liquidation judiciaire donnent lieu à des émoluments libres** : ceux-ci peuvent être élevés dans les cas des mandats ad hoc ou de conciliation.

Le mandataire judiciaire reçoit pour l'ensemble de la procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire (et de liquidation, s'il est nommé) un droit fixe de 2 500 euros. Le droit fixe est versé sans délai par le débiteur au liquidateur dès que la décision d'ouverture d'une procédure secondaire est portée à sa connaissance.

Le mandataire perçoit des **émoluments au forfait** :

- ◆ pour l'enregistrement des créances déclarées et non vérifiées (des fournisseurs, prestataires de services, banques, organisme social et Trésor Public), à hauteur de 5 € pour une créance inférieure à 150 € et de 10 € au-delà ;
- ◆ pour la vérification des créances non salariales, à hauteur de 30 € pour une créance comprise entre 40 € et 150 € et de 50 € au-delà ;
- ◆ pour l'établissement des relevés des créances salariales, à raison de 120 € par salarié ;
- ◆ pour la contestation des créances autres que salariales (ou contentieux), à raison de 100 € par événement ;
- ◆ pour la cessation d'activité d'une ou de plusieurs installations classées, un droit variant entre 500 € et 9 000 € en fonction du type d'installation et de l'existence ou non de mesures urgentes à mettre en œuvre.

Le mandataire reçoit également **des émoluments variables** qui résultent de l'application de barèmes dégressifs distincts en fonction de la prestation :

- ◆ en cas de désignation pour répartir des fonds entre les créanciers, lorsque l'entreprise en redressement ou en liquidation est en mesure de faire face à son passif (barème à l'article R.663-16 du Code du commerce, en fonction du montant à répartir) ;
- ◆ au titre d'une mission d'administration de l'entreprise, lorsque le maintien de l'activité a été autorisé et relève du mandataire judiciaire (barème à l'article R.663-28 du Code du commerce, en fonction du chiffre d'affaires) ;
- ◆ au titre du recouvrement de créances ou des cessions d'actifs effectuées pour le compte de l'entreprise (barème à l'article R.663-28 du Code du commerce, en fonction du montant des recouvrements ou des cessions, déduction faite de la rémunération des tiers intervenants) ;
- ◆ au titre de la répartition et du paiement des créances (contractées avant et après jugement ouvrant la liquidation judiciaire) de l'entreprise (barème à l'article R.663-30 du Code du commerce, en fonction du montant réparti). Ce droit proportionnel est réduit de moitié lorsqu'il n'y a qu'un créancier.

## Annexe 6

**Tableau 13 : Barèmes par tranches réglementaires des droits variables des mandataires judiciaires en fonction de la prestation et du montant des sous-jacents**

	Répartition des créances lorsque l'entreprise est en mesure de faire face au passif	Administration de l'entreprise, en cas d'autorisation du maintien de l'activité	Cessions d'actifs	Recouvrement de créances pour le compte de l'entreprise	Paiement des créanciers
Codification du barème	R.663-16	R.663-28	R.663-29	R.663-29	R.663-30
<b>Assiette des droits</b>	<b>Sommes réparties</b>	<b>Chiffre d'affaires réalisé</b>	<b>Actifs cédés</b>	<b>Créances recouvrées</b>	<b>Sommes réparties</b>
de 0 à 15 000 €	3,50 %	3,00 %	5,00 %	5,00 %	4,50 %
de 15 001 à 50 000 €	2,50 %	3,00 %	4,00 %	4,00 %	3,50 %
de 50 001 à 150 000 €	1,50 %	3,00 %	3,00 %	3,00 %	2,50 %
de 150 001 à 300 000 €	0,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %
de 300 001 à 750 000 €	0,25 %	1,50 %	1,00 %	1,00 %	0,75 %
de 750 001 à 3 000 000 €	0,25 %	0,90 %	1,00 %	1,00 %	0,75 %
au-delà de 3 000 001 €	0,25 %	-	1,00 %	1,00 %	0,75 %

*Source : Mission IGF, d'après les dispositions du code de commerce.*

Lorsque le total de la **rémunération calculée en application du tarif excède 75 000 € HT**, la rémunération du liquidateur **est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel**, sur proposition du juge-commissaire, au vu d'un état de frais et des diligences accomplies. Le magistrat délégué recueille au préalable l'avis du ministère public et demande celui du débiteur. La décision peut être frappée de recours devant le premier président de la cour d'appel par le liquidateur, le débiteur et le ministère public.

Dans le cas inverse, lorsque le produit de la réalisation des actifs de l'entreprise ne permet pas au mandataire judiciaire d'obtenir, au titre du tarif, **une somme au moins égale à un seuil plancher (fixé à 1 500 € hors taxes par le décret n° 2004-518 du 10 juin 2004)**, le dossier est déclaré impécunieux par décision du tribunal, sur proposition du juge-commissaire et au vu des justificatifs présentés par le liquidateur ou le mandataire judiciaire.

Lorsque la procédure n'a pas permis au professionnel d'obtenir ce montant, **une indemnité complémentaire lui sera désormais versée par un fonds (FFDI) géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une quote-part des intérêts servis par celle-ci sur les fonds déposés dans le cadre des procédures de redressement et liquidation judiciaires ainsi que de commissariat au plan (articles L621-33, L621-68 et L 622-8 CC)**. Un arrêté ministériel du 10 septembre 2004 (J.O. du 22 septembre 2004) a fixé à **25 % le taux de prélèvement sur ces intérêts** : les fonds correspondants sont affectés au Fonds de financement des dossiers impécunieux (FFDI) géré par la CDC sous le contrôle d'un comité d'administration.

**Encadré 2 : Modifications portant sur la rémunération des mandataires judiciaires introduites depuis le décret initial 85-1390 du 27 décembre 1985**

**Décret 2001-373 du 27 avril 2001**

Conversion stricte des montants du décret de 1985 en euros.

**Loi de finances n° 2001-1275 du 28 décembre 2001**

Enoncé limitatif des possibilités d'avance du Trésor Public, excluant notamment toute possibilité de financement des frais de fonctionnement des mandataires judiciaires.

**Loi 2003-7 du 3 janvier 2003**

La rémunération associée à l'activité de tiers (avocats, experts-comptables) pour des tâches relevant de la responsabilité des mandataires doit désormais être prélevée sur le tarif qui revient au mandataire. Auparavant, ces frais pouvaient donner lieu à une facturation supplémentaire, conduisant au doublement des frais de procédure pour une même action réalisée (état des créances salariales, notamment) dénoncée dans le rapport conjoint de 1998 de l'Inspection des finances et de l'Inspection des services judiciaires.

**Décret 2004-518 du 10 juin 2004**

Simplification des montants en euros des seuils et de certaines rémunérations (par exemple, un seuil à 15 245 euros est arrondi à 15 000 €).

Revalorisation des droits pour la vérification des créances (30 euros pour les créances entre 40 et 150 euros, 50 € au-delà, contre 23 € par créance entre 38 et 152 € et 38 € au-delà auparavant)

Fin du barème dégressif en fonction du nombre d'employés pour l'établissement des relevés des créances salariales, et forte revalorisation des droits (droit fixe de 120 € par employé, contre 76 € à 15 € par employé auparavant, selon le nombre de salariés de l'entreprise).

Abrogation de l'article 15 du décret du 27 décembre 1985 qui faisait l'objet de vives et unanimes critiques : le droit proportionnel de 5 % assis sur la différence entre le montant des créances déclarées et celui des créances admises est supprimé (fin de la rémunération de la contestation de créances).

Réduction du nombre de tranches (de neuf à cinq) du barème proportionnel relatif au recouvrement d'actifs.

Création du fonds prévu par l'article L814-7 du code du commerce pour la rémunération des dossiers impécunieux, à hauteur de 1 500 € HT au minimum par dossier.

Impossibilité de percevoir l'intégralité de la rémunération sous forme d'acomptes avant la clôture du dossier (seuil fixé aux deux tiers de la rémunération due).

**Loi 2005-845 du 26 juillet 2005**

Pas de modification des conditions de rémunération des procédures existantes pour les mandataires judiciaires

Extension du champ d'activités des mandataires aux procédures de sauvegarde et de liquidation judiciaire simplifiée créées par la loi.

**Décret 2006-1709 du 23 décembre 2006**

Le droit fixe perçu pour l'ensemble de la procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire est relevé de 2 287 € (seuil non revalorisé en monnaie courante depuis sa fixation à 15 000FF en 1985) à 2 500 €.

Définition par décret de ce que constitue une créance.

Création d'un droit fixe de 100 € par créance contestée (autre que salariale), par contentieux portant sur une demande en revendication ou en restitution.

Perception du droit proportionnel prévu pour les administrateurs judiciaires en cas de répartition des fonds d'une entreprise capable de faire face à son passif, lorsque cette répartition relève du mandataire judiciaire.

## Annexe 6

Création d'un droit fixe pour la cessation d'activités d'installations classées.

Définition du barème de droits perçus pour l'administration d'une entreprise dont le maintien d'activité a été autorisé.

Transformation du barème relatif au recouvrement d'actifs. Le barème antérieur reposait sur des droits proportionnels dégressifs par tranche majorés de 15 % à 50 % en fonction du taux des créances remboursées. Le nouveau barème institue deux droits : un droit aux taux réduits pour les réalisations d'actifs (ainsi, la tranche inférieure à 15 000 € voit son taux passer de 7 % à 5 %, celle de 15 000 € à 50 000 € de 6 % à 4 %. La tranche la plus élevée, au-delà de 300 000 €, voit son taux inchangé à 1 %) et un droit relatif aux sommes réparties entre les créanciers, selon un nouveau barème. Ce dernier droit est réduit de moitié lorsqu'il y a un unique créancier.

Le seuil de rémunération au-delà duquel la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel au vu d'un état de frais et des diligences accomplies (et sur proposition du juge commissaire) est relevé de 68 602 € (seuil inchangé depuis 1985) à 75000 € HT.

### 2.4. Conditions d'accès à la profession

#### 2.4.1. Une formation organisée par le CNAJMJ

Le CNAJMJ, Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires, est chargé de la formation des stagiaires et des maîtres de stage ainsi que des examens professionnels. Il existe par ailleurs des formations universitaires en masters spécialisés préparant aux examens.

L'accès à la profession suppose la validation de cinq étapes :

- ◆ détention au minimum d'un master 1 (bac + 4) en droit, en sciences économiques, en gestion, soit titulaire du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG), du diplôme d'expertise comptable (DEC), ou d'un diplôme d'école de commerce (Articles R 811-7 et R 812-4 du Code de Commerce) ;
- ◆ réussite à l'examen d'accès au stage professionnel (régé par deux arrêtés du 31 août 2004), qui comporte sept épreuves écrites en droit et comptabilité et une épreuve orale. La composition du jury d'examen d'accès est fixée par l'article R. 811-10 du Code du commerce, et comprend deux professionnels sur les six membres. Une dizaine de candidats par an sont généralement admis à cet examen, qui ne peut être présenté plus de trois fois ;
- ◆ validation d'un stage professionnel rémunéré d'une durée minimale de trois ans et maximale de six ans, auprès d'un maître de stage, lui-même administrateur judiciaire (article R 811-15 du Code du Commerce). La pratique antérieure auprès d'autres professions réglementées du droit ou du chiffre peut être décomptée sous certaines conditions (réduction de moitié de la durée prise en compte), et une partie du stage peut être effectuée auprès des mêmes professions (dans la limite d'un tiers du stage). Un certificat de fin de stage est délivré ;
- ◆ réussite à un examen professionnel sélectif d'aptitude aux fonctions de mandataire judiciaire (défini par deux arrêtés du 22 mars 2006), qui ne peut être présenté que deux fois (conduisant à l'allongement par certains candidats de la durée du stage pour maximiser leurs chances de réussite) ;
- ◆ inscription sur une liste établie par une commission nationale. Le Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires est appelé à donner son avis sur toute nouvelle inscription (dans un délai d'un mois).

L'examen d'accès au stage a été institué par la loi du 3 janvier 2003, afin d'objectiver les possibilités d'entrée de nouveaux candidats.

## Annexe 6

Les règles professionnelles limitent à deux le nombre de stagiaires au sein d'une étude. Le CNAIJM a l'obligation d'aider les candidats admis à l'examen d'accès au stage à trouver un stage. D'après la DACS du ministère de la justice, aucun candidat admis à l'examen d'accès au stage n'est resté sans affectation, même si des difficultés peuvent exister.

**Des dispenses d'examen au stage et des dispenses partielles de stage et de tout ou partie de l'examen d'aptitude<sup>10</sup>** peuvent être accordées par la commission nationale à des personnes justifiant de compétences et d'expérience professionnelle fixées par décret<sup>11</sup>.

Sont dispensées des conditions de diplôme, de stage et d'examen professionnel d'aptitude les personnes qui justifient avoir acquis, dans un État membre des communautés européennes autre que la France ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, une qualification suffisante pour l'exercice de la profession de mandataire judiciaire, sous réserve d'avoir subi un examen de contrôle des connaissances.

**Tableau 14 : Réussite des candidats aux deux examens d'accès à la profession de mandataire judiciaire, et rythme de tenue desdits examens**

Année	Examen d'accès au stage			Examen d'aptitude		
	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite
2006	65	17	26 %	36	13	36 %
2007	pas de session			pas de session		
2008	59	11	19 %	pas de session		
2009	42	7	17 %	25	12	48 %
2010	44	16	36 %	15	10	67 %
2011	58	14	24 %	pas de session		
2012	ND			19	ND	

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*ND : données non disponibles.*

L'organisation des épreuves annuelles suppose qu'un jury ait été constitué et ait fixé le calendrier de la procédure. Durant la période 2006-2012, certaines années ont été marquées par l'absence d'examen, du fait de l'impossibilité de nommer les membres du jury dans les délais requis.

La non-tenue de l'examen d'accès au stage une année réduit mécaniquement le vivier des futurs professionnels, tandis que l'absence d'examen d'aptitude conduit les stagiaires à retarder leur inscription sur la liste nationale.

Le ministère de la justice indique au sujet des sessions d'examen d'aptitude qui n'ont pas eu lieu qu'il « *n'a pas été signalé de difficultés graves liées à l'allongement des stages* » qui en a résulté.

### 2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale

La commission nationale prévue à l'article L. 812-2 est responsable de l'inscription des professionnels sur une liste nationale. Elle est désignée pour trois ans (mandat renouvelable une fois) et présente une composition sans représentant de la profession :

- ◆ un conseiller à la Cour de cassation, président ;

<sup>10</sup> A l'exception de l'épreuve portant sur le statut et la déontologie de la profession de mandataire judiciaire, cf. article R812-14 du Code du commerce.

<sup>11</sup> Avocats, notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce ayant exercé cinq ans au moins, juristes d'entreprises, titulaires des diplômes mentionnés à l'article R. 811-7 du Code de Commerce ayant exercé quinze ans au moins, experts comptables et commissaires aux comptes ayant exercé cinq ans, administrateurs judiciaires à condition d'être retirés de la liste.



## Annexe 6

- ◆ un magistrat de la Cour des comptes ;
- ◆ un membre de l'inspection générale des finances ;
- ◆ un magistrat du siège d'une cour d'appel ;
- ◆ un membre d'une juridiction commerciale du premier degré ;
- ◆ deux professeurs ou maîtres de conférences de droit, de sciences économiques ou de gestion ;
- ◆ un représentant du Conseil d'Etat ;
- ◆ deux personnes qualifiées en matière économique ou sociale, désignées par le garde des sceaux.

Lorsqu'elle est saisie en application de l'article L812-4 ou siège comme chambre de discipline, la commission comprend en outre trois administrateurs judiciaires inscrits sur la liste, élus par leurs pairs.

Un magistrat du parquet est désigné pour exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de la commission nationale et assurer notamment l'instruction des demandes d'inscription.

La commission nationale peut (de sa propre initiative ou saisie par le gouvernement, par le parquet ou par le conseil national), par décision motivée et après avoir mis l'intéressé en demeure de présenter ses observations, retirer de la liste un mandataire judiciaire invalide ou qui aurait révélé son inaptitude à assurer l'exercice normal de ses fonctions.

Nul ne peut être inscrit sur la liste par la commission s'il ne remplit les conditions suivantes :

- ◆ être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- ◆ n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur ou à la probité ayant donné lieu à une condamnation pénale ou à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation, de révocation, de retrait d'agrément ou de retrait d'autorisation ;
- ◆ ne pas avoir été frappé de faillite personnelle ;

Les personnes morales inscrites sur la liste ne peuvent exercer les fonctions de mandataire judiciaire que par l'intermédiaire d'un de leurs membres lui-même inscrit sur la liste.

### **2.4.3. Depuis 2008, un tribunal de commerce peut désigner un professionnel hors de la liste nationale des mandataires judiciaires pour exercer les fonctions de MJ**

Une disposition d'ouverture à la concurrence externe a été introduite par la loi du 3 janvier 2003 « à titre exceptionnel », avant que le caractère exceptionnel ne soit supprimé par l'ordonnance n°2008-1345 du 18 décembre 2008<sup>12</sup>. Depuis l'ordonnance de 2008, le terme de « monopole » ou d'activités « réservées » ne correspond ainsi plus à une réalité juridique mais à un constat de fait dans la majorité des juridictions (cf. 3.1.1).

Les désignations hors liste sont subordonnées à la souscription d'un contrat d'assurance.

---

<sup>12</sup> « Toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme mandataire judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant les conditions définies aux 1° à 4° de l'article L. 812-3. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière. » (article L.812-2 du code de commerce).

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Contrôle de la profession

La comptabilité des affaires doit être vérifiée deux fois par an par un commissaire aux comptes, qui est tenu de signaler toute anomalie aux instances chargées du contrôle.

Les mandataires et les administrateurs judiciaires sont placés sous la surveillance du ministère public. L'inspection des administrateurs et mandataires judiciaires incombe au premier chef à des magistrats inspecteurs régionaux (MIR) désignés par le garde des Sceaux<sup>13</sup>, dont l'activité est coordonnée au niveau central par un magistrat coordinateur également désigné par le garde des Sceaux. Ces inspecteurs sont des magistrats des parquets généraux, qui furent nommés pour la première fois en avril 2000.

Le Conseil National des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ), en vertu de la mission qu'il a reçue de la loi est habilité à exercer sur l'activité des professionnels un contrôle régulier, tous les trois ans, et des contrôles occasionnels. Ces derniers peuvent être prescrits par le Président du Conseil National, le Procureur de la République, le Procureur Général, le Garde des Sceaux, les commissaires du Gouvernement près les commissions d'inscription et de discipline ou le magistrat coordonnateur qui est désigné par le Garde des Sceaux ou le Parquet pour l'inspection des administrateurs judiciaires d'une ou plusieurs cours d'appel.

En vertu de l'article R814-45 du code de commerce, le contrôle, qu'il soit régulier ou occasionnel, est effectué par trois contrôleurs : deux mandataires d'un autre ressort judiciaire que l'étude contrôlée, et un commissaire aux comptes.

L'examen de la période 2000-2012 fait apparaître un nombre de contrôles important lors de la période 2000-2004 qui a encadré la parution de la loi de 2003 de réglementation des professions de mandataires et d'administrateurs judiciaires. Depuis 2005, le nombre de contrôles a significativement baissé.

Sur la période 2008-2010, 95 contrôles ont été effectués chaque année pour 86 études, en baisse de 40 % par rapport au rythme du début des années 2000. Le rythme actuel correspond à un contrôle périodique par les pairs tous les 2,7 ans, et à une absence de contrôle occasionnel ou d'inspection diligentée par la Chancellerie (la dernière inspection date de 2005).

La baisse du nombre d'inspections diligentées par les MIR s'explique d'après la Chancellerie « *par l'amélioration des contrôles triennaux et des contrôles occasionnels qui a été rendue possible par les efforts conjoints de la Chancellerie et du CNAJMJ. Les inspections des MIR sont lourdes à mettre en place, et doivent avoir un caractère exceptionnel et très ciblé, notamment pour répondre à une situation grave et urgente. En 2011/2012, trois dossiers ont conduit la Chancellerie à étudier l'éventualité d'une inspection avec le MIR compétent. Il s'est avéré à chaque fois préférable de recourir à un contrôle occasionnel.*

*Les contrôles occasionnels ne se justifient, quant à eux, que si les défaillances signalées dans les contrôles périodiques ne sont pas corrigées ou persistent. Le suivi effectué par les MIR, le CNAJMJ et la Chancellerie s'avère assez efficace à cet égard pour éviter le déclenchement d'un nouveau contrôle. Les contrôles occasionnels peuvent aussi être déclenchés lorsqu'une nouvelle difficulté est signalée, soit à l'initiative du CNAJMJ, soit sur demande de la Chancellerie, en pratique. La baisse de ces contrôles depuis 2006 (10 contrôles) n'apparaît pas significative, compte tenu de leur nombre limité ».*

---

<sup>13</sup> pour le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel.

## Annexe 6

**Tableau 15 : Nature et nombre des contrôles effectués entre 2000 et 2011 (par date de dépôt des rapports)**

Période	Contrôles périodiques	Contrôles occasionnels	Inspections	Total
2000	163	4		167
2001	122	15	2	139
2002	168	13	1	182
2003	140	3	1	144
2004	145	12	5	162
2005	84	12	2	98
2006	92	6		98
2007	94	9		103
2008	84	5		89
2009	95	7		102
2010	91	4		95
2011*	26			26
<b>Total</b>	<b>1304</b>	<b>90</b>	<b>11</b>	<b>1405</b>
Moyenne annuelle sur la décennie 2001-2010	112	9	2	121
<b>Écart de la période 2008-2010 à la moyenne décennale</b>	<b>-19 %</b>	<b>-38 %</b>	<b>-100 %</b>	<b>-21 %</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

*\*données à la saisie incomplètes.*

La commission nationale de discipline propre à chaque profession, composée de douze membres dont trois appartiennent à la profession concernée, peut prononcer des sanctions disciplinaires à leur encontre en cas, notamment, de manquement aux règles professionnelles.

Les peines disciplinaires prévues par les textes sont par ordre croissant de gravité :

- ◆ l'avertissement ;
- ◆ le blâme ;
- ◆ l'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ;
- ◆ la radiation de la liste des administrateurs judiciaires.

Les données transmises par la Chancellerie sur les suites des contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires confondus permettent de relever trois saisines du commissaire du gouvernement pour l'ensemble de la période 2005-2010 (pour environ 1 600 contrôles effectués).

**Tableau 16 : Suites données aux contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires**

Année	Contrôle sans suite	Courrier du Conseil national	Contrôle occasionnel	Saisine du commissaire du gouvernement	A surveiller	Contrôle occasionnel ciblé	Contrôle occasionnel et saisine du commissaire du Gvt
2005	61	32	5		13	3	1
2006	53	54	8		11	2	
2007	83	25	7		13		
2008	55	41	3	1	12	1	
2009	60	44	5		11	3	
2010	80	29	2	1	10	1	
<b>Total</b>	<b>392</b>	<b>225</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>70</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

### 2.5.2. Obligations comptables et financières

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires sont tenus d'adhérer à une caisse ayant pour objet de garantir la représentation des fonds et de souscrire, par l'intermédiaire de cette caisse, une assurance responsabilité civile.

Les fonds gérés par les professionnels sont sécurisés par leur dépôt obligatoire à la Caisse des Dépôts et Consignations.

### 2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats

Les tâches que comporte l'exécution du mandat des mandataires judiciaires leur incombent personnellement. Ils peuvent toutefois, lorsque le bon déroulement de la procédure le requiert et sur autorisation motivée du président du tribunal, confier sous leur responsabilité à des tiers une partie de ces tâches. Lorsque les mandataires judiciaires confient à des tiers des tâches qui relèvent de la mission que leur a confiée le tribunal, ils les rétribuent sur la rémunération qu'ils perçoivent, une disposition énoncée dans la loi du 3 janvier 2003.

Cette disposition ne vaut que pour les tâches qui relèvent directement du mandataire judiciaire, pas pour les missions annexes que l'entreprise confie à d'autres experts (gestion de crise, audit de propriété intellectuelle).

Les dossiers suivis par le mandataire judiciaire qui quitte ses fonctions, pour quelque motif que ce soit, sont répartis par la juridiction entre les autres mandataires dans un délai de trois mois à compter de la cessation de fonctions. Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la juridiction peut autoriser l'ancien mandataire à poursuivre le traitement d'un ou de plusieurs dossiers en cours, sauf si une radiation est la cause de l'abandon de ses fonctions.

### 2.5.4. Ouverture de bureaux annexes

Les mandataires judiciaires ont la possibilité de demander l'ouverture d'un bureau secondaire hors de leur ressort d'origine. L'ouverture d'un bureau secondaire suppose une procédure devant la commission nationale d'inscription et de discipline (CNID) compétente. La CNID prend en compte les besoins de la juridiction en termes de volume d'activité et d'adéquation avec le nombre de professionnels déjà établis. Elle apprécie la capacité des mandataires à assurer un service de proximité minimal, en raison des contacts nombreux avec les justiciables –une particularité plus marquée chez les mandataires judiciaires que chez les administrateurs judiciaires.

La pratique d'ouverture d'un bureau annexe est nettement plus développée auprès des administrateurs judiciaires (60 bureaux pour 86 offices, soit un ratio de 70 %) qu'auprès des mandataires judiciaires (28 bureaux pour 274 offices, soit un ratio de 10 %) et révèle un tropisme local plus marqué chez ces derniers.

**Tableau 17 : Bureaux annexes autorisés des administrateurs et mandataires judiciaires**

<b>Bureaux annexes hors ressort d'origine des études</b>	<b>Administrateurs judiciaires</b>	<b>Mandataires judiciaires</b>
Offices individuels	16	8
SCP	9	8
SEL	35	12
<b>Ensemble</b>	<b>60</b>	<b>28</b>

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

### 3. Principaux problèmes posés

#### 3.1. Le nombre de MJ progresse peu et la qualité de leurs prestations est jugée moyenne

##### 3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi

En 1983, le rapport Augier indiquait qu'un « *numerus clausus de fait a été instauré par les tribunaux de commerce qui ont pris l'habitude de ne procéder qu'à des remplacements de mandataires de justice, sans accroissement net des effectifs. Simultanément s'est développée une pratique selon laquelle c'est le mandataire de justice se retirant qui présente son successeur, ce qui a conduit à la patrimonialité occulte des cabinets* ».

Les mandataires judiciaires sont nommés sur liste par une commission nationale. Leur nombre est stable depuis 2005, passant de 307 à 313 en 2012 (soit +4 % en 7 ans)<sup>14</sup>.

Le faible nombre de nouveaux entrants (qui s'explique de façon minoritaire par l'absence de tenue de certains examens durant la dernière décennie) s'est traduit par un vieillissement des acteurs : les 313 professionnels sont âgés en moyenne de 53,5 ans.

En supposant une durée moyenne de stage de quatre ans, le nombre de nouveaux professionnels susceptibles d'intégrer la liste à court terme est limité à une dizaine par an (en tenant compte des résultats des quatre dernières années à l'examen d'accès au stage).

En retenant l'hypothèse d'une répartition uniforme par âge entre 50 et 65 ans des deux tiers de mandataires âgés de plus de 50 ans, on peut estimer le nombre de départs à la retraite à 14 par an. Le rythme de renouvellement n'est donc assuré en moyenne qu'à hauteur de 70 % en moyenne pour les prochaines années et le nombre de professionnels devrait baisser avec le départ des baby-boomers à la retraite.

L'ouverture introduite en 2008 à des nominations hors de la liste nationale est très peu exploitée selon les représentants de la profession et la Chancellerie. Le ministère de la justice indique qu'il « *n'existe pas de statistiques sur ce point. S'agissant des désignations hors liste, celles-ci sont exceptionnelles, et lorsqu'elles sont réitérées, elles se justifient par des considérations locales particulières* ».

Les nominations par le tribunal de commerce de professionnels localisés dans un autre ressort sont rares, mais plus fréquentes pour les AJ que pour les MJ d'après la Chancellerie :

*« Le recours à des AJ hors ressort est, généralement, plus fréquent que celui des MJ, puisque les premiers n'ont pas nécessairement de bureau principal ou secondaire dans le ressort du tribunal concerné, alors que les contraintes d'accueil du justiciable rendent nécessaire l'organisation d'une présence locale ou de proximité pour les MJ. Il n'est pas rare, toutefois, que des MJ ayant un bureau dans une zone proche, mais dans le ressort d'un autre tribunal, soient désignés ».*

Dans les affaires d'envergure régionale ou nationale, la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice précise « *qu'il n'est pas exceptionnel que deux mandataires soient désignés, dont l'un des deux n'a pas de bureau, principal ou secondaire, dans le ressort de la juridiction* ».

---

<sup>14</sup> Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.

## Annexe 6

Aucune donnée chiffrée n'a permis d'apprécier l'étendue des pratiques de nomination de mandataires judiciaires d'autres ressorts, de personnes désignées hors liste ou de professionnels ressortissants d'autres pays. Aux dires des professionnels de la justice consulaire, le monopole territorial demeure la règle, et l'ouverture l'exception.

Enfin, le nombre de ressortissants européens non issus du parcours traditionnel de formation (dispenses de stage et ou d'examen) inscrits sur la liste nationale est nul en 2012.

L'ensemble de ces constats permet d'établir le **maintien d'un monopole territorial de fait pour les professionnels inscrits sur liste nationale**, en dépit de l'élargissement du champ d'exercice par la loi du 3 janvier 2003 au territoire national et de la possibilité généralisée depuis 2008 de nommer des prestataires compétents hors liste.

### 3.1.2. La qualité des prestations des MJ est perçue comme faible

Les représentants de la justice consulaire rencontrés par la mission font valoir une faible appréciation des services rendus les MJ.

Cette opinion générale est confirmée par l'enquête réalisée par OpinionWay auprès d'un échantillon représentatif de 300 dirigeants d'entreprise au dernier trimestre 2012, dans le cadre de la mission :

- ◆ 65 % des sondés estiment qu'il est facile de trouver un mandataire judiciaire ;
- ◆ 7 % estiment que le prix de la prestation est facile à anticiper ;
- ◆ 38 % estiment que la profession rend un service de qualité, et 29 % que ce service est personnalisé (soit les taux les plus bas constatés parmi les 38 professions testées) ;
- ◆ 91 % considèrent que le prix des prestations est cher.

### 3.2. Le tarif réglementé n'intègre pas tous les critères incitatifs requis

L'efficacité de l'intervention des liquidateurs se mesure à l'aune de deux critères : l'importance des sommes distribuées et la rapidité avec laquelle s'effectue cette distribution.

Au sujet du tarif des mandataires judiciaires, la mission a établi les deux constats suivants :

- ◆ l'incitation portant sur les deux critères d'efficacité susmentionnés pourrait être renforcée, tandis que des incitations indirectes contraires à l'objectif de rapidité ont été identifiées ;
- ◆ les modifications du tarif s'effectuent dans le souci d'un maintien des rémunérations, quand bien même elles interviennent pour corriger des anomalies.

Sur le premier point, la mission rappelle que le rapport conjoint ISJ/IGF de 1998, partant d'un échantillon de 22 affaires de 1997, indiquait que *« déduction faite des honoraires indus, 82 % des honoraires des mandataires liquidateurs ne dépendent pas des résultats financiers obtenus, soit que ces honoraires proviennent de droits fixes, soit qu'ils proviennent de droits gradués (vérifications de créances, propositions de rejet de créances) qui rémunèrent le travail du liquidateur mais pas son résultat. Quant aux droits proportionnels qui forment les 18 % restants, ils [...] sont essentiellement perçus en fonction du montant des réalisations d'actifs [...] largement amputés des frais de justice, et ne profitent donc pas toujours aux créanciers »*.

Depuis 1998, des améliorations ont toutefois été apportées aux incitations qui sous-tendent le barème (cf. encadré 1), avec notamment :

- ◆ la suppression du droit proportionnel sur les créances contestées ;
- ◆ la création d'un barème portant sur les créances réparties, en remplacement de la majoration sur les actifs réalisés qui prévalait.

Les modalités de rémunération actuelles sont encore susceptibles **d'engendrer des incitations contraires aux objectifs souhaités**. Ainsi, l'incitation efficace devrait consister à promouvoir une rotation rapide des dossiers et des fonds, synonyme d'accélération du paiement des salariés et des créanciers. Cette rotation rapide aurait pour conséquence une baisse du stock des fonds en attente de distribution, qui sont obligatoirement déposés à la caisse des dépôts et consignations (CDC). Un traitement deux fois plus rapide des dossiers serait ainsi associé à une division par deux des fonds déposés.

Or, depuis la fin de l'année 2004, les mandataires judiciaires **sont rémunérés pour le traitement des dossiers impécunieux<sup>15</sup> par un fonds alimenté par les intérêts produits par les sommes déposées auprès de CDC**. En pratique, les dépôts représentent 5,7Mds€ à la fin de l'année 2012, sortis du circuit économique de façon stable. Un arrêté prévoit que 25 % des intérêts générés, soit environ 43 M€ par an<sup>16</sup>, sont affectés au fonds de financement des dossiers impécunieux (FDDI).

Dès lors, en l'état actuel de la réglementation, **la recherche d'une plus grande rapidité d'exécution par les mandataires judiciaires s'avère indirectement contraire à la sécurisation de leurs intérêts financiers**.

Sur le second point, la mission relève que le décret du 10 juin 2004 a été pris avant la réforme de juillet 2005 portant sur les procédures collectives et la sauvegarde des entreprises pour **corriger au plus tôt certains dysfonctionnements reconnus** (abrogation des droits de contestation de créance, limitation de la perception des acomptes) et compléter la loi de 2003 (création du fonds d'indemnisation des dossiers impécunieux).

Or la **suppression des anomalies constatées** a été associée à une revalorisation des barèmes (non justifiée par une rémunération insuffisante des professionnels), se traduisant **par une neutralité des revenus des professionnels**. Mettant en avant la difficile concertation avec le CNAMJ et la réticence des professionnels à voir des dysfonctionnements corrigés sans contrepartie, la direction des affaires civiles et du sceau écrivait ainsi dans sa demande d'avis à la DGCCRF sur le projet de décret : « *dans le même souci **de conserver un équilibre macro-économique**, corrigé à la baisse par l'absence de prise en compte des conséquences de l'érosion monétaire subie par le tarif depuis 1986, la rémunération prévue au titre de la vérification des créances salariales est majorée et celle qui prend en compte la valeur des actifs cédés et la vérification des autres créances est légèrement accrue* ».

### **3.3. Les défaillances identifiées par le rapport conjoint IGF/IGSJ de 1998 sont toujours valables et traduisent un coût élevé des procédures de liquidation au bénéfice des auxiliaires de justice**

**Après avoir connu un pic en 2009, le nombre de procédures collectives se maintient à un niveau élevé depuis 2010, autour de 51 000 ouvertures par an.**

En revanche, le nombre d'ouvertures de procédure de liquidation judiciaire « classique » s'est établi à 20 457 en 2012, en baisse significative de 40 % par rapport à 2009. Cette baisse est compensée par le développement des liquidations judiciaires simplifiées : 12 153 en 2012 contre aucune en 2009 (soit au total **32 610 jugements d'ouverture de liquidation en 2012, en baisse de 4,5 % par rapport à 2009**).

**La procédure simplifiée représente 37,3 % des jugements d'ouverture rendus en 2012.**

---

<sup>15</sup> Dossiers pour lesquels l'application du tarif est impossible du fait des fonds disponibles auprès de l'entreprise en liquidation, qui représentent plus de la moitié des procédures.

<sup>16</sup> Sur la base d'un taux de rémunération de 3 %.

Tableau 18 : Évolution du nombre de procédures collectives ouvertes

Procédure collective	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009-2012
Demandes d'ouverture	66 608	64 114	59 633	64 129	-4 %
Jugement d'ouverture de sauvegarde	1 221	1 064	1 105	1 197	-2 %
Jugement d'ouverture de redressement judiciaire	17 111	16 236	15 395	14 707	-14 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire	34 147	32 229	24 459	20 457	-40 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire simplifiée	0	0	5 914	12 153	-
Jugement d'ouverture sur résolution de plan	2 246	2 329	2 413	2 677	19 %
Ouvertures de procédure collective	54 725	51 858	49 286	51 191	-6 %

Source : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

En juillet 1998, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement des tribunaux de commerce, présidée par M. François Colcombet concluait six mois de travaux sur le fonctionnement des tribunaux de commerce. Le même mois, l'Inspection générale des finances et l'Inspection des services judiciaires remettaient un rapport d'enquête sur le même sujet.

Les constats établis dans ces deux rapports décrivaient dans leur ensemble une justice commerciale éloignée des intérêts des justiciables, des pratiques déontologiques et des contrôles à renforcer, un taux faible de redressement des entreprises en difficulté (*in fine*, 5 % des procédures collectives aboutissaient à un redressement), un taux faible de réalisation des actifs, un faible retour aux créanciers et un coût des procédures excessif (doublé par le recours à des prestataires extérieurs) qui consommait une part importante des actifs réalisés.

« L'étude réalisée par la mission montre que, pour toutes les entreprises en difficulté pour lesquelles le produit des ventes d'actifs ne dépasse pas 50 000 FF, l'intégralité du produit de la réalisation des actifs est absorbé par les frais de justice. Outre les liquidations judiciaires totalement ou presque totalement impécunieuses, soit 50 % des affaires, les procédures non impécunieuses mais pour lesquelles le produit de réalisation des actifs est inférieur à 50 000 FF représentent 30 % de l'échantillon [de 150 procédures collectives] examiné. C'est donc près de 80 % du total des liquidations judiciaires qui ne produisent strictement aucune répartition au profit des créanciers ; seuls les auxiliaires de justice (administrateurs et mandataires judiciaires mais aussi les différents prestataires extérieurs) peuvent tirer un bénéfice de ces affaires ».

Par ses échanges avec les représentants de la justice consulaire, la présente mission a constaté que l'apport pratique des mandataires judiciaires aux procédures de liquidation présente les caractéristiques suivantes, déjà identifiées par le rapport de 1998 :

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles : les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'ISF en 1998 sur un échantillon de l'année 1997. Le taux de réalisation des actifs s'élevait alors à 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF. La mission n'a pu obtenir de données plus récentes à ce sujet et s'appuie sur ses entretiens pour considérer que ces valeurs ont peu évolué ;
- ◆ le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures : sur le même échantillon, portant sur les dossiers d'entreprises présentant un chiffre d'affaires élevé (>50MF), 43 % des actifs réalisés étaient dépensés en frais de procédure : 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe.



## Annexe 6

En deçà de 50 000FF d'actifs (soit environ 9 500 € actuels<sup>17</sup>), l'ensemble des produits était dépensé en frais de procédure ;

- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne dépendent pas toujours des professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;
- ◆ les mandataires judiciaires sont tenus de consacrer du temps aux dossiers de liquidation à faibles enjeux (même si la liquidation simplifiée apporte un progrès sur ce point).

**Tableau 19 : Statistiques portant sur l'activité des AJ/MJ en 2010 en fonction de la procédure**

Donnée évaluée par procédure	Sauvegarde	Redressement judiciaire	Liquidation judiciaire
Passif évalué/actif évalué	4,2	6,5	7,5
Passif évalué/CA	1,7	1,2	1,3
Actif réalisé/passif admis	-	-	8 %
Nombre de créances enregistrées (moyenne)	45	34	18
Passif admis par créance (moyenne)	27 468	17 037	14 087

*Source : CNAJM, lettre d'information de l'observatoire économique, troisième trimestre 2011.*

### Encadré 3 : La loi du 3 janvier 2003, initiée par les rapports de 1998

*Les propositions de réforme portant sur l'organisation générale des tribunaux de commerce n'ont pas été retenues par le gouvernement (échevinage des tribunaux de commerce, en particulier).*

*Le rapport Colcombet et le rapport conjoint IGF/ISJ de 1998 ont toutefois inspiré un projet de loi déposé par le gouvernement à l'Assemblée Nationale le 18 juillet 2000 portant sur les professions d'administrateur et de mandataire judiciaires. Le changement de législature intervenu en 2002 et le nombre important de modifications apportées au projet initial ont abouti à l'adoption le 3 janvier 2003 de la loi n° 2003-7 modifiant le livre VIII du code de commerce. Le spectre couvert par la loi a été amoindri par rapport au projet de loi, qui proposait notamment l'ouverture à une large concurrence d'administrateurs et de mandataires judiciaires.*

*Les professionnels avaient recours de façon généralisée à des tiers pour des tâches relevant de leur responsabilité, donnant lieu à un renchérissement significatif des procédures. Le recours à des tiers par les auxiliaires de justice pour l'exercice d'une partie des tâches, uniquement « en cas de nécessité » dans le projet de loi, a en définitive été autorisé « lorsque le bon déroulement de la procédure le requiert et sur autorisation du président de la formation de jugement ». La rémunération associée à ces prestations doit depuis 2003 être prélevée sur le tarif qui revient au mandataire.*

*Le projet de loi visait à une concurrence externe accrue par le recours généralisé, « par décision motivée », à des auxiliaires hors liste présentant les qualités requises (sauf avocats pour la fonction d'AJ), un recours réduit par la loi « à titre exceptionnel » (avocats compris). Cette possibilité était avant la loi de 2003 ouverte seulement à titre exceptionnel aux seules fonctions d'administrateur judiciaire.*

*La loi a autorisé l'exercice de la profession de MJ sur l'ensemble du territoire national, et non plus dans le seul ressort d'une cour d'appel. De plus, les ressortissants européens se sont vus accorder le droit d'exercer, sous certaines conditions.*

*L'instauration d'une limite d'âge (à 65 ans, voire 68 ans sur demande), qui visait à contribuer au renouvellement de ces professions, a été rejetée par le Sénat.*

*Une série d'incompatibilités a par ailleurs été édictée, afin que les administrateurs et mandataires judiciaires se consacrent principalement à l'accomplissement des mandats qui leur sont confiés. La possibilité pour un administrateur judiciaire d'exercer la profession d'avocat a cependant été maintenue dans le texte définitif, et le champ des activités ne pouvant être exercées qu'à titre accessoire a été significativement réduit par rapport au projet de loi.*

*Les contrôles ont été renforcés par l'inopposabilité du secret professionnel aux contrôleurs et par la responsabilisation du conseil national de la profession. L'élargissement des possibilités de saisine n'a pas intégré la possibilité prévue par le projet de loi pour tout justiciable intéressé de signaler des faits*

<sup>17</sup> Le montant de 9 500 € est calculé en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000FF identifié par la mission conjointe IGF/ISJ en 1998.

## Annexe 6

susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire.

Il est mis à la charge du conseil national une obligation de « surveillance » des administrateurs et mandataires judiciaires inscrits. Par ailleurs, cette instance représentative reçoit pour mission de contrôler le respect par les membres de la profession de leur obligation de formation continue.

La possibilité pour le ministre de la justice de mettre fin aux fonctions des membres du conseil national et des organes dirigeants de la caisse de garantie en cas de carence dans l'exécution de leurs missions n'a pas été retenue dans la loi adoptée.

*Source : Mission IGF.*

### 3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée

L'analyse des données fiscales de l'année 2010 permet de constater un niveau de marge de 32,1 % pour les études de mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

**La moyenne des revenus nets constatée en 2010 (341 k€) pour un administrateur judiciaire exerçant sous forme unipersonnelle correspond à 3,1 fois la rémunération moyenne d'un médecin spécialiste (110 k€ par an) et à 6,1 fois celle d'un avocat (56 k€ par an).**

Tableau 20 : Indicateurs de la rentabilité et des revenus des administrateurs et mandataires judiciaires en 1996 et en 2010

Donnée statistique évaluée	AJ	MJ	AJ/MJ
Total CA 2010 ( M€ de 2010)	101	229	329
Rentabilité moyenne 2010 (RNC/CA)	30,8 %	32,1 %	31,7 %
Rémunération moyenne d'un professionnel exerçant sous forme unipersonnelle 2010 ( k€ 2010)	348	341	343

*Source : Calculs de la mission IGF à partir de données DGFIP portant sur l'année 2010.*

### 3.5. Le contrôle des mandataires judiciaires pourrait être questionné

Le rapport conjoint de 1998 relevait qu'entre le 1<sup>er</sup> janvier 1986 et 1998, 30 administrateurs avaient fait l'objet de poursuites, dont 13 à la suite de procédures pénales, pour 6 radiations prononcées. Sur la même période, 15 mandataires judiciaires ont été poursuivis en discipline dont 6 à la suite de poursuites pénales, sans radiation prononcée.

L'organisation des contrôles conduit deux mandataires judiciaires à contrôler un de leurs confrères avec l'aide d'un commissaire aux comptes.

Le rapport Darrois relève en mars 2009 à ce sujet que « leur **nombre réduit, 115 administrateurs judiciaires et 315 mandataires judiciaires rend l'exercice du contrôle délicat.** Ces dernières années, certains contrôles, et particulièrement les contrôles réguliers, n'ont pas permis de découvrir des irrégularités graves, même lorsqu'il est apparu, par la suite, qu'elles se répétaient. C'est la raison pour laquelle, il serait opportun de modifier la composition de l'équipe qui procède au contrôle et d'y ajouter un quatrième membre, expert comptable, avocat ou magistrat, de manière à atténuer l'influence des professionnels ».

## Annexe 6

Un ancien avocat général de cour d'appel rencontré par la mission, qui remplissait la fonction de magistrat inspecteur régional en Île-de-France et était à ce titre destinataire des rapports de contrôle, relève plusieurs motifs d'insuffisance quant à la tenue des contrôles :

- ◆ faute de temps, le parquet ne réalise aucun contrôle, sauf signalement d'un dysfonctionnement par les professionnels eux-mêmes ;
- ◆ les rapports établis par les pairs sont volumineux (séries de cases à cocher) et manquent de clarté : ils ne permettent pas de se forger une idée de la situation des études et de leurs pratiques ;
- ◆ une affaire récente a mis en évidence la possibilité d'infractions sévères de la part d'un auxiliaire judiciaire, que ni les deux certifications de comptes annuelles ni les rapports de contrôle n'avaient permis de prévoir ou de déceler.

Le rapport Darrois fait par ailleurs mention d'un manque législatif interdisant au conseil national de se porter partie civile dans le cas de procédures pénales :

*« Le Conseil National des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires est, en vertu de la loi chargé d'assurer la défense des intérêts collectifs de ces professions. Il lui incombe en outre de veiller au respect de leurs obligations par les mandataires de justice.*

*Le Conseil National s'est, depuis les années 2000, systématiquement constitué partie civile dans les affaires pénales qui mettaient en cause l'un de ses membres dans l'exercice de sa profession, qu'il soit administrateur judiciaire ou mandataire judiciaire.*

*La Cour de cassation, par une décision récente (12 décembre 2007) a considéré que la loi ne permettait pas au Conseil National de se constituer partie civile. Il est donc proposé de modifier l'article L. 814-2 du Code de commerce, pour autoriser la constitution de partie civile, utilisée avec succès par d'autres institutions professionnelles, et contribuer à l'assainissement de leur profession ».*

### 3.6. 5,7Mds€ sont consignés par les mandataires judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection

La durée des procédures conduit à immobiliser des fonds à la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre des procédures de redressement ou dans l'attente d'être répartis entre les créanciers.

En 1998, 57Mds de francs étaient ainsi immobilisés (10,8Mds€ de 2012 après correction de l'inflation), un chiffre en progression de 65 % entre 1992 et 1998 qui se traduisait notamment pour chaque mandataire judiciaire par 120MF de dépôts (soit 22,8 M€ de 2012 par mandataire après correction de l'inflation).

En 2012, les dépôts des AJ/MJ s'élèvent d'après la Caisse des dépôts et consignations à environ 7Mds€, répartis entre administrateurs (1,3Mds€) et mandataires judiciaires (5,7Mds€, soit 18,2 M€ par MJ). En valeur constante, les dépôts ont donc baissé de 20 % par mandataire judiciaire entre 1998 et 2012. Ceci peut traduire un raccourcissement des délais de procédure ou une diminution des produits par procédure collective.

Le niveau des fonds immobilisés par les mandataires judiciaires demeure cependant très élevé, et constitue une forme de rétention du crédit interentreprises par les procédures collectives suivies dans les tribunaux de commerce.

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Options spécifiques à la profession

#### 4.1.1. Internalisation, au sein des services publics, de la gestion des liquidations judiciaires de faible montant et gestion déléguée après mise en concurrence pour les liquidations plus complexes

Les fonctions de mandataire judiciaire sont attribuées par les tribunaux de commerce, sur décision motivée, aux professionnels inscrits sur une liste nationale.

Cette liste est caractérisée par deux formes de restriction :

- ◆ l'absence de session d'examen d'aptitude en 2007, 2008, 2011 ;
- ◆ une stabilité des effectifs (+4 % pour chacune des professions entre 2005 et 2012), le nombre d'entrées de nouveaux acteurs coïncidant approximativement avec les départs en retraite.

**Tableau 21 : Évolution du nombre de mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	274
2005	204	103	307
2006	205	107	312
2007	202	109	311
2008	197	110	307
2009	192	113	305
2010	190	115	305
2011	190	118	308
2012	177	136	313
Évolution 2005-2012	-26 %	63 %	4 %

*Sources : rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998 et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.*

La mission a constaté que l'apport pratique des mandataires judiciaires aux procédures de liquidation présente les caractéristiques suivantes :

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles<sup>18</sup> ;
- ◆ le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures<sup>19</sup> ;
- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne dépendent pas toujours des professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;

<sup>18</sup> Les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'ISF en 1998 sur un échantillon de l'année 1997. Le taux de réalisation des actifs s'élevait à 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF. La mission n'a pu obtenir de données plus récentes à ce sujet et s'appuie sur ses entretiens avec les représentants de la justice consulaire pour considérer que ces valeurs ont peu évolué.

<sup>19</sup> Sur le même échantillon, portant sur les dossiers d'entreprises présentant un chiffre d'affaires élevé (>50MF), 43 % des actifs réalisés étaient dépensés en frais de procédure : 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe. En deçà de 50 000FF d'actifs (soit environ 9 500 € actuels en tenant compte de l'inflation), l'ensemble des produits était dépensé en frais de procédure.

## Annexe 6

- ◆ les mandataires judiciaires sont tenus de consacrer un temps disproportionné aux dossiers de liquidation à faibles enjeux ;

Par ailleurs, la pyramide des âges des mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale est déséquilibrée : 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans et la moyenne d'âge s'élève à 53,5 ans (cf. paragraphe 1.2.3 de la présente annexe).

### Conclusion

La mission considère qu'une option d'organisation alternative consisterait à confier la représentation des créanciers, le recouvrement des créances et la répartition des fonds aux créanciers aux administrations publiques.

Dans une telle option, la Direction générale des finances publiques ou les URSSAFF pourraient organiser ces opérations selon deux modalités :

- ◆ pour les procédures pour lesquelles aucun salarié n'est recensé et pour celles dont le produit probable des ventes d'actifs des entreprises en liquidation ne dépasse pas un certain seuil (par exemple 9 500 €<sup>20</sup>), et dont les créanciers publics sont, de fait les seuls ayant-droit, il s'agirait d'une gestion directe et forfaitaire. Ceci concernerait environ 80 % des dossiers ;
- ◆ pour les procédures pour lesquelles l'actif réalisable est plus important ou dans les cas les plus complexes (contentieux en cours, ramifications internationales...), la gestion de la procédure pourrait être confiée par l'administration à des acteurs privés présentant les compétences juridiques et économiques suffisantes (les actuels mandataires judiciaires qui se concentreraient sur les dossiers à forts enjeux ou des professionnels du droit ou du chiffre disposant d'une expertise, par exemple) sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires et en prévoyant un cadre déontologique précis.

Les avantages de cette option seraient :

- ◆ une amélioration de la qualité des prestations, grâce à une meilleure adéquation des compétences des acteurs aux besoins des procédures et à une plus grande concurrence ;
- ◆ une simplification du déroulement des liquidations de faible importance ;
- ◆ une baisse du coût de gestion des procédures de liquidation.

### **4.1.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires**

Ils sont applicables aux missions d'assistance, de surveillance, d'administration et en cas de plan de cession selon le chiffre d'affaires réalisés durant la période d'intervention.

---

<sup>20</sup> Le montant de 9 500 € a été défini en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000 FF, identifié en 1998 comme étant celui à partir duquel les premiers fonds sont recouverts. L'analyse a été réalisée lors d'une enquête conjointe IGF/ISJ menée sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce. « L'étude réalisée par la mission montre que, pour toutes les entreprises en difficulté pour lesquelles le produit des ventes d'actifs ne dépasse pas 50 000 FF, l'intégralité du produit de la réalisation des actifs est absorbé par les frais de justice. Outre les liquidations judiciaires totalement ou presque totalement impécunieuses, soit 50 % des affaires, les procédures non impécunieuses mais pour lesquelles le produit de réalisation des actifs est inférieur à 50 000 FF représentent 30 % de l'échantillon [de 150 procédures collectives] examiné. C'est donc près de 80 % du total des liquidations judiciaires qui ne produisent strictement aucune répartition au profit des créanciers ; seuls les auxiliaires de justice (administrateurs et mandataires judiciaires mais aussi les différents prestataires extérieurs) peuvent tirer un bénéfice de ces affaires ».

## Annexe 6

Ces émoluments ne rendent pas compte du coût réel des diligences mises en œuvre : le niveau de résultat dégagé par les études de mandataires judiciaires montre que le niveau du tarif est éloigné de la logique coût + marge justifiable pour le niveau de qualification et de risque des intéressés.

Les professions de mandataire et d'administrateur judiciaires sont caractérisées par des niveaux de marge qui s'établissent en moyenne à 32,1 % pour les mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

La rémunération moyenne nette d'un administrateur ou d'un mandataire judiciaire titulaire d'une structure unipersonnelle s'établissait **en 2010 à 348 178 € en 2010 pour un administrateur judiciaire et 340 695 € pour un mandataire judiciaire (soit respectivement 14,14 et 13,83 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France)**. Ces valeurs constituent plutôt des minorants des revenus des associés de sociétés.

### Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges moyennes d'environ 15 %. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 120 000 € par an, soit 10 000 € nets par mois.

## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. Pouvoir d'évocation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

L'organisation actuelle des pouvoirs publics prévoit que ces tarifs relèvent de la compétence conjointe des Ministres en charge du secteur concerné et de l'économie, reflet d'une tutelle économique dispersée. Or, la méthode d'élaboration de ces tarifs ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

**Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs.** Dans la majorité des professions examinées la révision du tarif réglementé s'est traduite par une augmentation nominale du prix. Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés par certaines professions (du fait, par exemple, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mise au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).

**Cette observation s'applique aux tarifs réglementés des mandataires judiciaires.**

### Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

## Annexe 6

Appliquée aux révisions tarifaires des mandataires judiciaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer de façon contradictoire sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

### 4.2.2. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des mandataires judiciaires, les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006.

#### Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

## **ANNEXE 7**

### **Annexe sectorielle sur les professions de commissaire-priseur judiciaire et de commissaire-priseur volontaire**





# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Le secteur des ventes aux enchères de biens mobiliers, libéralisé en 2000 pour les seules ventes volontaires, voit cohabiter des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) et des opérateurs de ventes volontaires non adossés à un office de CPJ.....	1
1.2. Données macroéconomiques du secteur.....	4
1.3. Structure du secteur .....	4
1.3.1. <i>Démographie des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)</i> .....	4
1.3.2. <i>Caractérisation des opérateurs de ventes volontaires</i> .....	6
1.3.3. <i>Structures d'exercice</i> .....	7
1.3.4. <i>Soldes intermédiaires de gestion par unité légale</i> .....	8
1.4. Le secteur est marqué par une concentration forte, par le poids des sociétés uniquement volontaires (47,6 % du marché pour 21 % des structures) et par la présence de puissants groupes internationaux (23 % du marché pour 2 % des structures).....	9
1.5. Analyse économique de la profession .....	11
1.5.1. <i>Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur</i> .....	11
1.5.2. <i>Rentabilité des unités légales du secteur</i> .....	13
1.6. Niveau des revenus déclarés par les CPJ .....	13
1.6.1. <i>La mission a appréhendé les revenus des CPJ en distinguant les types de structure d'imposition</i> .....	13
1.6.2. <i>Répartition des revenus déclarés des commissaires-priseurs judiciaires</i> .....	15
1.6.3. <i>Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une étude de CPJ unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu</i> .....	15
1.6.4. <i>Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels</i> .....	16
1.6.5. <i>Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession de CPJ par les données de cession d'offices</i> .....	17
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>17</b>
2.1. Activités sous monopole .....	17
2.1.1. <i>Ventes volontaires de meubles</i> .....	18
2.1.2. <i>Ventes judiciaires de meubles</i> .....	20
2.2. Modes de rémunération .....	22
2.2.1. <i>Les ventes volontaires font l'objet de tarifs libres</i> .....	22
2.2.2. <i>Les activités judiciaires sont soumises à un tarif réglementé</i> .....	22
2.3. Conditions d'accès aux professions de commissaire-priseur volontaire et de commissaire-priseur judiciaire .....	23
2.3.1. <i>Formation</i> .....	23
2.3.2. <i>Nécessité d'une habilitation et restriction du nombre de charges de commissaires-priseurs judiciaires</i> .....	25
2.4. Modalités d'exercice particulières .....	26
2.4.1. <i>Incompatibilités</i> .....	26
2.4.2. <i>Commissaires priseurs judiciaires salariés</i> .....	26
2.4.3. <i>Contrôle de la profession et déontologie</i> .....	26
2.4.4. <i>Obligations réglementaires relatives aux ventes aux enchères</i> .....	27

2.5. Comparaison internationale.....	28
2.5.1. Grande Bretagne.....	28
2.5.2. Allemagne.....	29
2.5.3. Suisse.....	29
2.5.4. Italie.....	29
2.5.5. Belgique.....	29
2.5.6. Comparaison des régimes relatifs aux ventes aux enchères.....	29
<b>3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES .....</b>	<b>30</b>
3.1. Des obligations réglementaires hétérogènes s'appliquent aux acteurs réalisant les mêmes types de vente.....	30
3.2. Le marché français des enchères est segmenté par type de bien et nature de la vente .....	31
3.3. Le tarif des ventes volontaires a doublé depuis la libéralisation intervenue en 2000.....	34
3.4. Des infractions des CPJ et des OVV ont mis en évidence une protection incomplète des clients en dépit de la réglementation .....	35
3.5. Le monopole des ventes judiciaires est vraisemblablement incompatible avec la directive « Services » de la Commission Européenne.....	36
3.6. En l'absence de liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, le prix des études des CPJ croît et contribue à l'augmentation des tarifs.....	36
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>38</b>
4.1. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères.....	38
4.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés des ventes judiciaires.....	39
4.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs des CPJ.....	40
4.4. Suppression des restrictions à la libre installation des CPJ, sauf exception motivée.....	40
4.5. L'indépendance des CPJ et CPV peut être atteinte sans restriction sur le capital des sociétés d'exercice .....	41
4.6. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel ».....	41

## 1. Données économiques générales

La présente annexe est consacrée aux ventes aux enchères de biens mobiliers par les commissaires priseurs judiciaires (CPJ) et les opérateurs de ventes volontaires (OVV, ex-SVV). L'analyse économique du marché, des structures et des revenus des professionnels est focalisée sur ces acteurs.

L'annexe évoque par ailleurs les autres opérateurs qui interviennent dans ce secteur et dans celui, plus large, des ventes aux enchères (biens immobiliers, biens immatériels, biens de l'État).

### 1.1. Le secteur des ventes aux enchères de biens mobiliers, libéralisé en 2000 pour les seules ventes volontaires, voit cohabiter des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) et des opérateurs de ventes volontaires non adossés à un office de CPJ

En théorie, la technique des enchères permet, dans le cadre de la mise en vente d'un bien ou d'un service, la confrontation « publique » et transparente dans un même lieu de l'offre et de la demande, plaçant à égalité les enchérisseurs entre eux, et aboutit à la fixation d'un prix proche de la plus haute valorisation ou disposition à payer parmi les demandeurs<sup>1</sup>.

L'adoption de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011<sup>2</sup> et de son décret d'application<sup>3</sup> a permis la poursuite du processus de libéralisation et de réforme de la réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, entamé par la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000<sup>4</sup>.

Jusqu'en 2000, la vente publique était le quasi-monopole des commissaires-priseurs<sup>5</sup>, là où existait une charge et dans le ressort du tribunal de grande instance où ils étaient établis. Hors de ce monopole, la compétence pouvait revenir aux huissiers de justice<sup>6</sup>, aux greffiers des tribunaux de commerce<sup>7</sup> et, en matière commerciale (vente entre professionnels, vente en gros) aux courtiers<sup>8</sup>, tous alors officiers publics. Pour les ventes judiciaires uniquement, les notaires pouvaient également officier dans certains cas<sup>9</sup>.

Le quasi-monopole des commissaires-priseurs parmi les officiers publics résultait moins de leur statut (défini par l'ordonnance 45-2593 du 2 novembre 1945) que de celui des huissiers de justice (article 1er, ordonnance 2 novembre 1945 n° 45-2592) : « *les huissiers peuvent, en outre [...] dans les lieux où il n'est pas établi de commissaire-priseur, procéder aux prisées et ventes publiques judiciaires ou volontaires de meubles et effets mobiliers corporels* ».

---

<sup>1</sup> Voir P. Klemperer, *Auctions: Theory and practice*, Princeton University Press, 2004, pour davantage de précisions sur la théorie des enchères.

<sup>2</sup> Loi de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, publiée au Journal officiel du 21 juillet 2011).

<sup>3</sup> Décret n° 2012-120 du 30 janvier 2012 pris pour l'application de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, publié au Journal officiel du 31 janvier 2012.

<sup>4</sup> Loi portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

<sup>5</sup> Loi du 28 avril 1816 art. 3, décret du 27 février 1992.

<sup>6</sup> Décret du 29 février 1956, art. 19.

<sup>7</sup> Loi 7 septembre 1793 art. 1<sup>er</sup>.

<sup>8</sup> Article 77 du code de commerce.

<sup>9</sup> CGI, art. 871.

## Annexe 7

En 2000, une distinction a été établie entre les ventes volontaires de meubles et les ventes forcées exécutées à la suite d'un jugement, dites « ventes judiciaires ». En parallèle, la loi de 2000 a opéré une réforme de la profession de Commissaire-priseur. Les professionnels en exercice ont pris l'appellation de « commissaires priseurs judiciaires » (CPJ) et conservé un monopole sur les ventes judiciaires, tandis que les ventes volontaires, ouvertes aux CPJ et à la concurrence, ont été confiées à des « sociétés de vente volontaires » (SVV), sociétés commerciales agréées pour ce genre d'opération.

La loi, s'inspirant notamment du modèle anglo-saxon et visant à préserver la compétitivité française dans le marché des enchères, a régularisé des pratiques observées et permis le développement de techniques nouvelles, avec en particulier :

- ◆ libéralisation des frais de vente volontaire, à l'endroit de l'acheteur et du vendeur ;
- ◆ autorisation de la technique du prix garanti (permettant le remboursement de la différence la différence entre le montant garanti et le prix d'adjudication), réservée à des sociétés disposant d'un contrat d'assurance contre ce risque ;
- ◆ autorisation de consentir au vendeur une avance sur le prix d'adjudication du bien ;
- ◆ autorisation sous condition de la vente de gré à gré de biens déclarés non adjugés ;
- ◆ responsabilisation poussée des CPJ et des experts, associée à une réduction de la durée de prescription des faits (de 30 à 10 ans) ;
- ◆ clarification de l'interdiction pour les SVV (étendue sous conditions à leurs dirigeants, associés et salariés) d'acheter ou de vendre des biens pour leur propre compte ;
- ◆ création du Conseil des Ventes Volontaires (CVV), structure de régulation du secteur.

Depuis 2000, il n'existe plus une unique profession de commissaire priseur : les commissaires priseurs judiciaires et les commissaires priseurs volontaires (au sein des SVV) n'ont ni les mêmes périmètres d'activité, ni le même statut. Les premiers, auxiliaires de justice, sont des officiers publics et ministériels qui ont seuls en charge les ventes judiciaires, et peuvent par ailleurs exercer dans le secteur des ventes volontaires (par le biais d'une SVV). Les seconds exercent au sein des SVV sur le seul périmètre des ventes volontaires.

### **Encadré 1 : Modalités d'indemnisation des CPJ à l'occasion de la fin de leur monopole sur les ventes amiables**

En 1999, les commissaires-priseurs étaient au nombre de 458, exerçant au sein de 327 études.

La loi du 10 juillet 2000, portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, s'est traduite notamment par la suppression du monopole conféré jusqu'alors à ces officiers ministériels dans le domaine des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

L'article 38 de la loi a prévu l'indemnisation des commissaires-priseurs pour le préjudice subi, du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire de leur droit de présentation qui résulte de la suppression de ce monopole. L'article 39 dispose que la valeur de l'office, limité à l'activité des ventes volontaires, est calculée en prenant pour base la somme de la recette nette moyenne au cours des cinq derniers exercices (dont les résultats seraient connus de l'administration fiscale à la date de la promulgation de la loi) et de trois fois le solde moyen d'exploitation de l'office au cours des mêmes exercices.

Selon l'article 40 de la loi, le préjudice subi du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire du droit de présentation a été fixé à 50 % de la valeur déterminée à l'article 39, du fait que les commissaires-priseurs bénéficiaient du maintien du monopole de l'activité des ventes judiciaires et de la poursuite de l'activité des ventes volontaires. L'indemnisation correspondante pouvait être augmentée ou diminuée de 20 % au plus en fonction de la situation particulière de chaque office et de son titulaire.

L'article 41 prévoyait qu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les huissiers de justice et les notaires seraient indemnisés s'ils apportaient la preuve d'avoir subi dans le secteur des ventes volontaires un préjudice anormal et spécial du fait de la loi.

### Coût prévisionnel de l'indemnisation

Un projet de loi concernant les CPJ présenté sous la législature 1993-1997 avait évalué le coût de la perte du monopole à 2,3MF. Sur le fondement d'un rapport remis en janvier 1998 par un groupe d'experts, le coût en avait été réévalué à 865MF. La méthode retenue par la loi de 2000 a conduit à estimer l'indemnisation des professionnels à 443MF, sur lesquels 1,5 % devait être consacré à l'indemnisation des notaires et huissiers de justice.

Les effectifs salariés étaient compris entre 1 500 et 2 000. L'article 49 de la loi avait prévu une indemnisation correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté dans la profession dans la limite de trente mois. Le coût en avait été évalué à 40MF.

**L'évaluation globale du coût de la réforme était d'environ 76 M€ pour 327 études, soit environ 232 k€ par étude.**

### Coût réel de la réforme

Les chiffres définitifs ont été demandés au ministère de la justice et n'ont pas été communiqués au moment de la publication du présent rapport.

Aucune demande d'indemnisation de notaire ou d'huissier n'a été formulée.

*Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau.*

La loi du 20 juillet 2011 est intervenue après dix ans d'application de la loi du 10 juillet 2000. Elle poursuit l'œuvre de libéralisation du secteur des ventes aux enchères publiques volontaires au regard des principes de la directive « services »<sup>10</sup> de la Commission Européenne.

D'initiative parlementaire et entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2011, la loi modifie principalement la partie législative du code du commerce, en prévoyant notamment les dispositions suivantes :

- ◆ élargissement des biens susceptibles d'être vendus aux enchères publiques aux biens neufs issus directement d'un vendeur qui est commerçant ou artisan et aux biens ayant subi des altérations qui empêchent leur vente comme biens neufs (article 3) ;
- ◆ extension des modalités des ventes autorisées (au-delà des ventes au détail, actuellement permises) aux ventes en gros ;
- ◆ élargissement des organismes autorisés à organiser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Les opérateurs de ventes volontaires (OVV) peuvent être des sociétés de forme commerciale (ex-SVV) comme des personnes agissant à titre individuel, notamment dans le cadre de sociétés civiles (article 4) ;
- ◆ maintien de la possibilité ouverte aux notaires et aux huissiers de justice d'exercer, dans le cadre de leur office et à titre accessoire, un rôle en matière de ventes volontaires aux enchères publiques dans les communes ne disposant pas de CPJ (à l'exclusion des ventes de marchandises en gros) ;
- ◆ définition des conditions à remplir par les OVV pour pouvoir organiser et réaliser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et des ventes aux enchères par voie électronique. En particulier, l'agrément préalable du CVV est supprimé, remplacé par une déclaration d'activité auprès du CVV (article 6) ;
- ◆ suppression de l'agrément –facultatif– accordé par le CVV à des experts, dont les avantages induits n'ont pas été jugés manifestement incitatifs dans l'orientation des clients ;
- ◆ élargissement de l'autorisation des ventes de gré à gré par les OVV (article 7) ;

<sup>10</sup> Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

## Annexe 7

- ◆ assouplissement des modalités de vente de gré à gré des biens non adjugés : suppression du délai de 15 jours bornant la durée des opérations (article 11) ;
- ◆ obligation de tenir un registre d'objets mobiliers par voie électronique (article 12) ;
- ◆ extension des missions du CVV (qualifié d'autorité de régulation) à l'identification des bonnes pratiques, la promotion de la qualité des services et l'observation de l'économie des enchères (article 20). Le Conseil veille, au bénéfice des consommateurs (acheteurs et vendeurs), au bon fonctionnement du marché des ventes volontaires aux enchères publiques. Les professionnels ne participent plus à la formation disciplinaire du CVV ;
- ◆ possibilité pour le conseil des ventes volontaires de se faire communiquer, par la chambre nationale des huissiers de justice et le conseil supérieur du notariat, le chiffre d'affaires hors taxes réalisé annuellement par leurs membres (article 22) ;
- ◆ réforme du statut des courtiers de marchandises assermentés (articles 41 et 42), qui perdent le monopole des ventes volontaires de marchandises en gros et le statut d'officiers publics (substitué par un agrément)<sup>11</sup>. Leur organisation est calquée sur celle des OVV (création d'un conseil National, déontologie, obligation d'assurance et de cautionnement). La loi leur accorde le droit de réaliser les ventes aux enchères de marchandises en gros ou ordonnées par la justice consulaire, de marchandises déposées dans un magasin général ou autres ventes sur réalisation de gages ;
- ◆ ouverture aux commissaires-priseurs judiciaires (actuellement compétents en matière de ventes aux enchères publiques judiciaires) de la possibilité d'exercer des activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques au sein des sociétés à forme commerciale (article 45).

### 1.2. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des commissaires-priseurs est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

### 1.3. Structure du secteur

#### 1.3.1. Démographie des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)

##### 1.3.1.1. Nombre de professionnels et d'études

Les trente dernières années ont vu le nombre d'études de CPJ baisser de 18 % (334 en 1982, 314 en 2012), traduisant le non remplacement de départs. Dans le même temps, le nombre de CPJ est resté stable (394 en 1982, **397 en 2012**).

Dans la période plus récente 2005-2012, marquée par la libéralisation des ventes volontaires, le nombre de professionnels a baissé de 6,4 %.

47 % des commissaires-priseurs judiciaires exercent leur métier individuellement (186 professionnels, représentant 59 % des 314 structures recensées), la part complémentaire étant regroupée en 128 sociétés comptant en moyenne 1,6 CPJ par étude.

---

<sup>11</sup> Les CMA n'étant pas titulaire d'un office, à l'inverse des commissaires-priseurs de la loi de 2000, aucune indemnisation n'a dû être versée à l'occasion de la suppression de ce monopole.

## Annexe 7

Contrairement aux autres officiers publics ministériels (notaires, huissiers et greffiers des tribunaux de commerce), les CPJ ne tendent pas à développer l'activité sous forme de société et le nombre moyen de CPJ par étude décroît (-7,9 % entre 2005 et 2012).

**Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005**

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble	Nombre d'études	Nombre de CPJ par étude
2005	182	242	424	310	1,3677419
2006	178	246	424	314	1,3503185
2007	184	236	420	321	1,3084112
2008	187	226	413	322	1,2826087
2009	185	228	413	319	1,2946708
2010	185	223	408	318	1,2830189
2011	184	219	403	316	1,2753165
2012	183	214	397	315	1,2603175
Évolution 2005-2012	0,5 %	-11,6 %	-6,4 %	1,6 %	-7,9 %

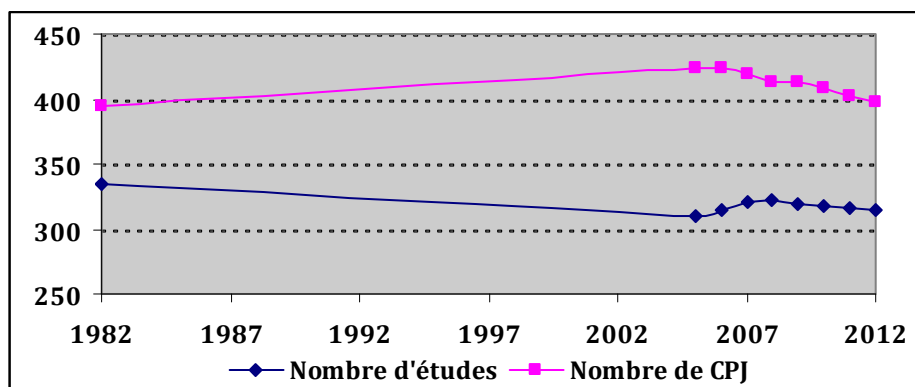
*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

**Tableau 2 : Évolution de la structure des offices depuis 2005**

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	182	178	185	190	189	190	188	187	2,7 %
SCP	124	125	124	119	117	115	114	113	-8,9 %
SEL	3	9	10	11	12	13	14	15	400,0 %
Office vacant ou non pourvu	1	2	2	2	1				-100,0 %
Nombre total d'offices	310	314	321	322	319	318	316	315	1,6 %

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

**Graphique 1 : Évolution du nombre de CPJ et d'études entre 1982 et 2012**



*Source : Rapport IGF de février 1983 sur les professions libérales réglementées, direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*



### 1.3.1.2. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012

La profession de CPJ comptait, au 1er janvier 2012, 397 professionnels d'après la Chancellerie. 81 % sont des hommes, et 62 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans (pour une moyenne d'âge de 53 ans)<sup>12</sup>. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans, à peine supérieure à la moyenne (22 %), ne traduit pas d'évolution vers une plus grande parité.

**Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	1	1	2	50,0 %
30-40 ans	29	8	37	21,6 %
40-50 ans	69	19	88	21,6 %
50-60 ans	93	28	121	23,1 %
60-70 ans	68	9	77	11,7 %
70 ans et plus	9	1	10	10,0 %
NR*	53	9	62	14,5 %
Ensemble	322	75	397	18,9 %
Age moyen	53,2	51,2	52,8	-

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

### 1.3.2. Caractérisation des opérateurs de ventes volontaires

La profession comptait, au 1er janvier 2010, **590 commissaires-priseurs volontaires (CPV)**, dont 229 (soit 39 %) n'étaient pas commissaires-priseurs avant la loi du 10 juillet 2000<sup>13</sup>.

A la même date, on dénombrait 408 commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) parmi ces 590 professionnels, d'après la Chancellerie (soit 70 % de CPJ parmi les CPV).

La libéralisation entamée en 2000 s'est traduite par l'arrivée sur le marché de structures dédiées aux ventes volontaires, sans activité judiciaire.

En 2010, 316 OVV, représentant 80 % du total (393 structures), étaient adossés à des études judiciaires. En complément, 20 % des opérateurs (21 % en 2011) exercent la seule activité de ventes volontaires sans activité judiciaire, un pourcentage en augmentation régulière depuis 2002. Pour mémoire, après la première année de mise en œuvre de la loi du 10 juillet 2000, 7 % seulement des opérateurs de ventes étaient uniquement « volontaires ».

**Tableau 4 : Évolution de la structure des acteurs de ventes volontaires aux enchères**

Structure d'exercice	2002	2008	2009	2010	2011
OVV adossés à des études de commissaires-priseurs judiciaires	317	324	318	316	313
OVV uniquement « volontaires »	23	64	67	77	83
Total	340	386	385	393	396

*Source : CVV, rapport d'activité 2011.*

<sup>12</sup> *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

<sup>13</sup> *Source :* Conseil des ventes volontaires.

### 1.3.3. Structures d'exercice

#### 1.3.3.1. Structure des OVV

La loi de 2011 a assoupli la réglementation portant sur les OVV, qui peuvent être aussi bien des sociétés de forme commerciale (ex-SVV) que des personnes agissant à titre individuel, notamment dans le cadre de sociétés civiles.

Sur les 396 OVV déclarés fin 2011, 324 ont une forme sociale à responsabilité limitée (SARL ou EURL), ce qui représente 82 % des opérateurs de ventes volontaires. La forme de la société par actions simplifiée (SAS) est la deuxième forme la plus utilisée (15 % des OVV), alors qu'elle ne représentait que 9 % des OVV en 2002. Il y a donc une nette évolution de la forme sociale choisie par les opérateurs.

Tableau 5 : Structures d'exercice des OVV

Structure d'exercice	2002	2008	2009	2010	2011
Sociétés à responsabilité limitée (SARL et EURL)	293	324	322	327	324
SAS	32	50	51	54	60
SA	14	11	11	11	11
SNC	1	1	1	1	1
Total	340	386	385	393	396

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

#### 1.3.3.2. Structure des études de CPJ

En sus du salariat évoqué au paragraphe 2.4.2 du présent rapport, l'exercice de la profession de commissaire-priseur judiciaire peut s'effectuer selon deux types principaux qui détermineront la structure de l'office :

- ◆ l'exercice individuel (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ l'exercice sous forme de société, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
  - **société civile professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous CPJ, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés<sup>14</sup> ;
  - **société d'exercice libéral (SEL)** : des associés non professionnels (issus d'autres professions juridiques ou judiciaires) peuvent participer au capital en complément des CPJ associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux CPJ (à responsabilité limitée, sous forme anonyme, par actions simplifiées, en commandite par action, formes régies par les dispositions du décret n° 67-236 du 23 mars 1967) ;
  - **société en participation d'exercice libéral** : cette société n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de CPJ. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

<sup>14</sup> La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi a donc cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

## Annexe 7

Les CPJ peuvent également constituer une **société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

Le CPJ peut également être membre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique.

Par ailleurs, les CPJ peuvent ouvrir des bureaux annexes dans les limites de la compétence territoriale à condition d'obtenir au préalable l'autorisation du procureur général, après avis de la chambre de discipline.

**Tableau 6 : Effectifs et structure des études de CPJ**

Entité	2009	2012
Nombre de professionnels	410	397
Nombre d'offices individuels	189	186
Nombre de SCP	116	113
Nombre de SEL	12	15
Ensemble des offices	317	314

*Source : Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale (mars 2010) et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.*

Des commissaires priseurs judiciaires, titulaires ou non d'un office, ou des sociétés titulaires d'un office peuvent constituer une société de participations financières de profession libérale (SPFPL) de commissaires priseurs judiciaires, à laquelle peuvent être associés :

- ◆ des commissaires priseurs judiciaires ayant cessé toute activité professionnelle, pendant dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès ;
- ◆ des membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre (avocats, notaires, huissiers, experts-comptables, commissaires aux comptes, greffiers de tribunal de commerce, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires).

### 1.3.4. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

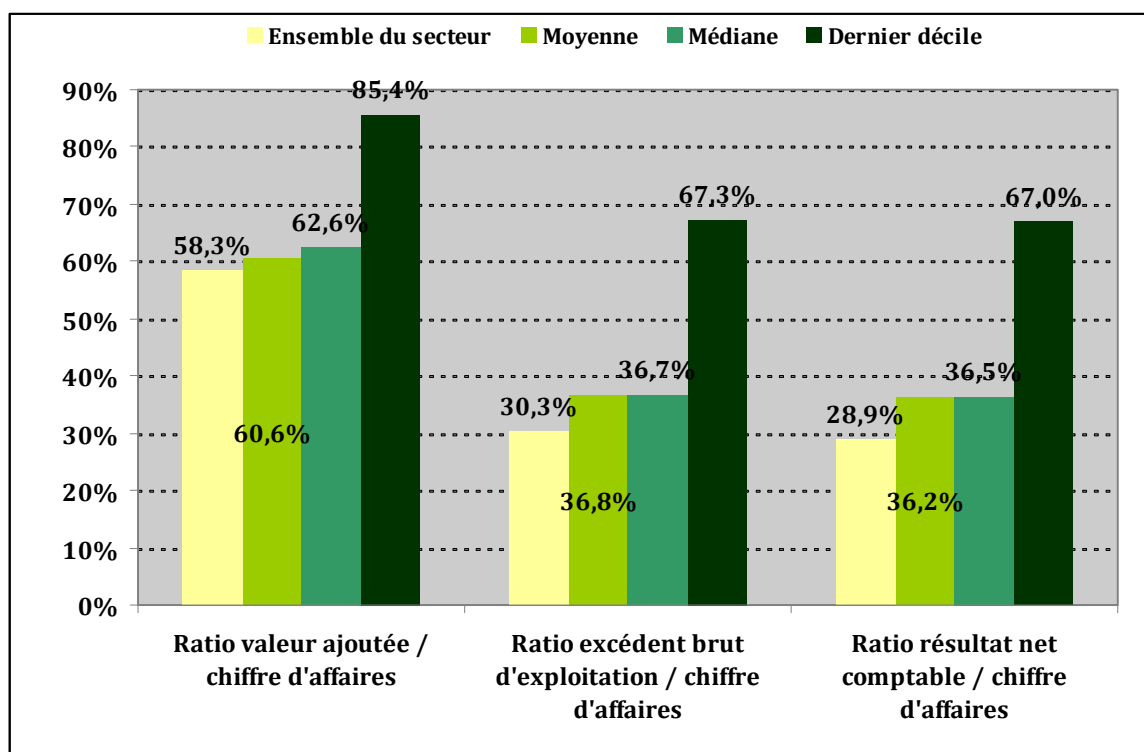
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010. **Les données de la DGFIP portent sur les études de CPJ.** Elles ne couvrent pas les opérateurs non adossés à des CPJ, dont les résultats financiers n'impactent pas l'analyse économique des études de CPJ. Ainsi, les groupes Sotheby's (code NAF 8299Z : autres activités de soutien aux entreprises) et Christie's (code NAF 4619B : autres intermédiaires du commerce en produits divers) figurent-ils dans d'autres sous-classes de l'INSEE.

**Tableau 7 : Soldes intermédiaires de gestion des études de CPJ en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	107 491 606 €	297 761 €	164 407 €	341 939 €	608 725 €
Valeur ajoutée	62 686 882 €	173 648 €	98 598 €	214 060 €	392 520 €
Excédent brut d'exploitation	32 521 820 €	90 088 €	50 025 €	111 894 €	211 067 €
Résultat net comptable	31 067 151 €	86 059 €	49 845 €	109 372 €	206 465 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion des études de CPJ en 2010



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

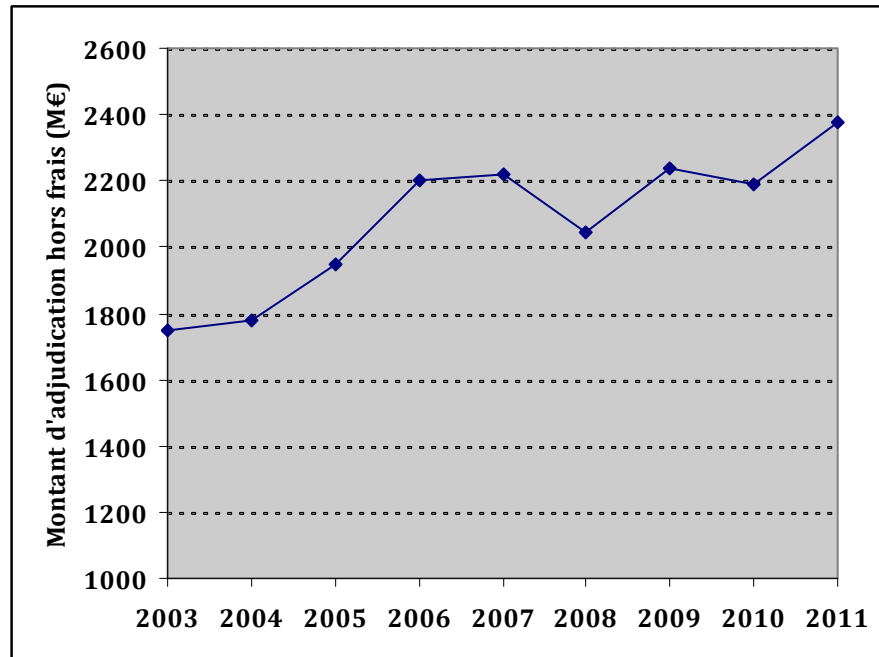
*Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 28,9 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 36,2 %, que la médiane de la rentabilité est de 36,5 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 67,0 % en 2010.*

#### 1.4. Le secteur est marqué par une concentration forte, par le poids des sociétés uniquement volontaires (47,6 % du marché pour 21 % des structures) et par la présence de puissants groupes internationaux (23 % du marché pour 2 % des structures)<sup>15</sup>

L'analyse du montant annuel d'adjudications des ventes aux enchères volontaires de biens mobiliers révèle une croissance annuelle moyenne de 3,47 % sur la période 2003-2011, pour atteindre le niveau record de 2 378Mds€ en 2011, hors frais.

<sup>15</sup> *Source : Rapport annuel 2011 du CVV.*

Graphique 3 : Évolution du montant annuel d'adjudications des ventes aux enchères volontaires de biens mobiliers



Source : Conseil des ventes volontaires.

Le montant annuel adjudgé par les vingt premières sociétés s'élève à 1,36 milliards d'euros en 2011 (57 % du total national), en hausse de 11 % par rapport à 2010 (55,5 % du total national). La concentration du marché autour des sociétés dominantes se poursuit.

Les opérateurs non liés à une étude judiciaire (83 en 2011, soit 21 % de l'ensemble des sociétés) ont réalisé 47,6 % des adjudications en 2011<sup>16</sup>, un chiffre en légère baisse alors qu'il était en constante augmentation depuis plusieurs années.

En 2011, six des huit sociétés internationales déclarées auprès du CVV figurent dans les vingt premiers OVV en termes d'adjudication (Sotheby's, Christie's, BCAuto, Autorola, Ritchie Bros et Manheim). Le cumul de leurs montants adjudgés s'élève à 547 M€, en très nette progression de 21,5 % sur l'année. Bonhams et Roux Troostwijk, qui ne sont pas dans ce classement, réalisent quant à elles respectivement 8 M€ et 3,3 M€. La part de marché des sociétés internationales est passée en 2011 à 23,5 % du montant national, contre 20,5 % en 2010.

Tableau 8 : Répartition des effectifs en fonction du montant des ventes réalisées

Tranche d'adjudication en 2011	Nombre d'OVV	Salariés en CDI	Salariés en CDD	Effectif total	Ratio Salariés/OVV	Part CDD/Effectifs
> 50 M€	9	347	20	367	41	5,4 %
[10-50] M€	31	358	22	380	12	5,8 %
[1-10] M€	199	779	63	842	4	7,5 %
< 1 M€	157	256	13	269	2	4,8 %
<b>Total</b>	<b>396</b>	<b>1740</b>	<b>118</b>	<b>1858</b>	<b>5</b>	<b>6,4 %</b>

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

<sup>16</sup> Source : ibid.

## Annexe 7

**Tableau 9 : Nombre de structures et taux de frais en fonction du montant des ventes réalisées**

Tranche d'adjudication	Nombre de SVV				CA/Montant des adjudications			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
< 0,2 M€	13	18	17	14	53,8 %	43,4 %	63,6 %	54,4 %
[0,2-1] M€	116	125	119	114	32,8 %	32,0 %	32,2 %	30,2 %
[1-5] M€	160	158	160	156	27,3 %	29,1 %	29,6 %	30,2 %
[5-10] M€	32	26	28	34	25,6 %	26,7 %	26,2 %	26,6 %
[10-50] M€	28	35	29	29	19,1 %	17,6 %	21,2 %	24,1 %
> 50 M€	12	9	10	9	24,4 %	27,5 %	24,4 %	28,5 %
toutes tranches confondues	361	371	363	356	23,9 %	24,4 %	24,7 %	27,3 %

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

**Tableau 10 : Résultat net comptable et marge en fonction du montant des ventes réalisées**

Tranche d'adjudication	Résultat net comptable moyen				RNC/CA moyen			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
< 0,2 M€	3576	1 609	-2 209	-3 945	8,7 %	4,1 %	-4,7 %	-9,4 %
[0,2-1] M€	14 665	8 947	3 132	11 396	7,1 %	4,5 %	1,6 %	6,6 %
[1-5] M€	58 477	30 944	33 354	50 097	9,4 %	4,9 %	5,3 %	7,6 %
[5-10] M€	154 467	96 810	84 639	72 111	9,0 %	5,6 %	4,7 %	3,9 %
[10-50] M€	289 503	2 961	351 399	195 141	7,2 %	0,1 %	8,0 %	3,7 %
> 50 M€	1745217	492 582	1 510 360	2 217 458	9,1 %	2,1 %	6,1 %	8,3 %
toutes tranches confondues	124 919	35 284	91 834	10 4462	8,7 %	2,6 %	6,1 %	6,4 %

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

### 1.5. Analyse économique de la profession

#### 1.5.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

**62 % des études de CPI** sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 11) ; le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon s'élève à 67 498 € en 2010, soit 2,74 fois le salaire annuel moyen net en France.

27 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu (pour un résultat net comptable moyen de 127 987 € qui doit être réparti entre associés) et 11 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net moyen de 87 306 €.

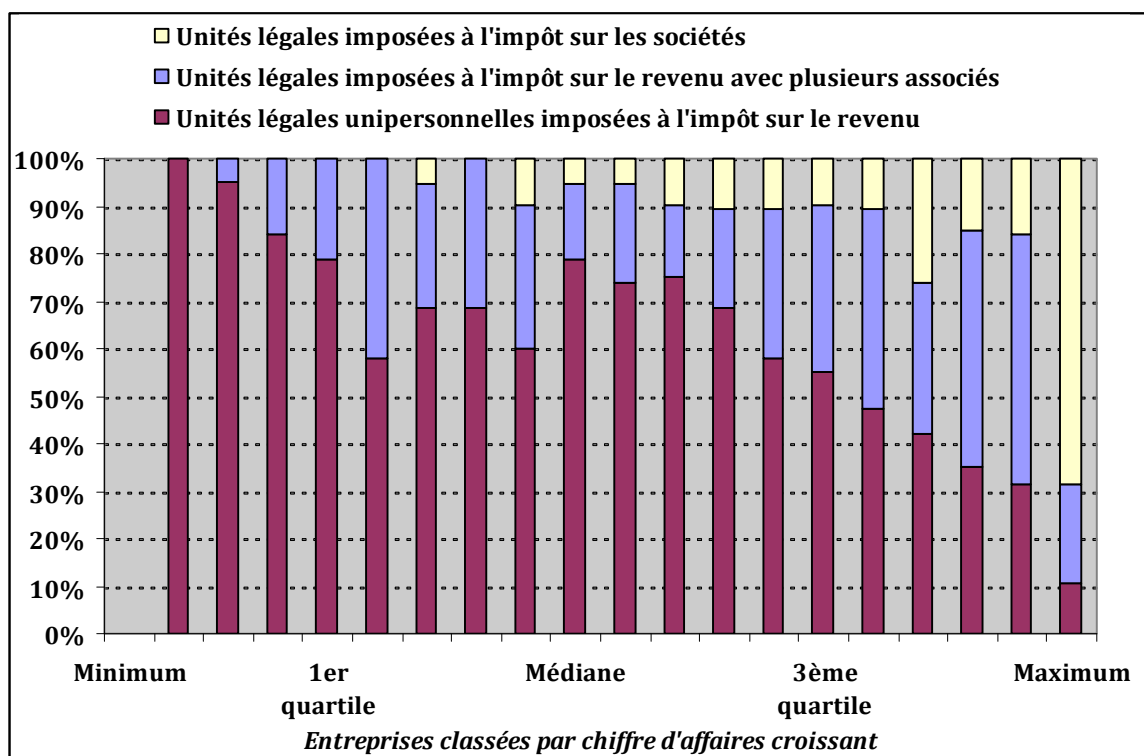
Tableau 11 : Données fiscales sur les études de CPJ en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	224	67 498 €	42 734 €	24 627 €	20 107 €	2,74	2,13
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	98	127 987 €	81 489 €				
Entreprise imposée à l'IS	39	87 306 €	38 384 €				
Total	361	86 059 €	49 845 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 4 traduit une corrélation entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît de 100 % à 10 % lorsque le chiffre d'affaires augmente, le complément étant constitué de sociétés imposées à l'impôt sur le revenu et, principalement pour le dernier vintile (les entreprises au chiffre d'affaires le plus élevé), d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

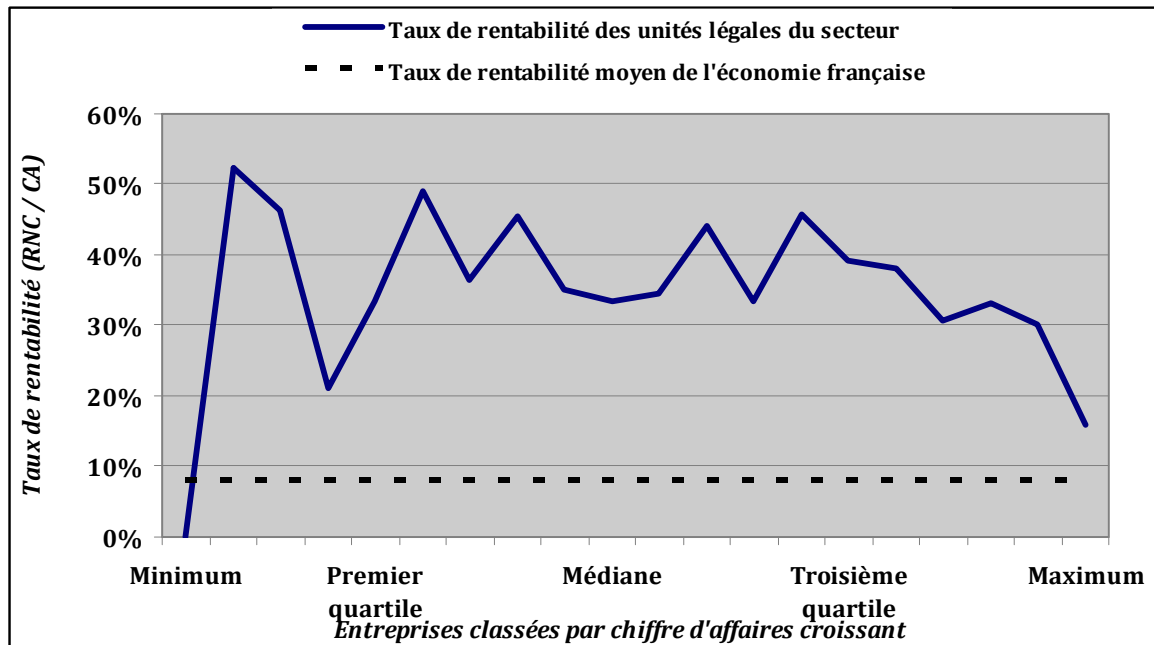
Graphique 4 : Mode d'imposition des études de CPJ secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

## 1.5.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 5 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

En écartant les premier et dernier déciles (entreprises les plus petites et les plus grandes), la rentabilité moyenne des structures du secteur est peu liée au chiffre d'affaires et varie entre 30 % et 50 %. La baisse de la rentabilité observable pour les structures du dernier décile, au chiffre d'affaires le plus élevé, s'explique par le poids supérieur des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés. Or le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

## 1.6. Niveau des revenus déclarés par les CPJ

### 1.6.1. La mission a appréhendé les revenus des CPJ en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;



## Annexe 7

- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>17</sup>.

**Tableau 12 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale par associé.

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur des ventes aux enchères de biens mobiliers en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu) ;
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par CPJ des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

<sup>18</sup> Ces données ne couvrent pas les opérateurs dédiés aux seules ventes volontaires.

### 1.6.2. Répartition des revenus déclarés des commissaires-priseurs judiciaires

Tableau 13 : Éléments sur la répartition des revenus des CPJ en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-18 937 €	-18 895 €	-106 635 €
Les 10 % qui gagnent le moins	2 968 €	7 843 €	-8 584 €
Les 25 % qui gagnent le moins	12 055 €	29 150 €	18 741 €
Moyenne	67 498 €	127 987 €	87 306 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	42 734 €	81 489 €	38 384 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>91 788 €</b>	<b>182 588 €</b>	<b>102 958 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	170 464 €	349 263 €	247 940 €
Les 1 % qui gagnent le plus	412 040 €	863 448 €	866 889 €
Nombre d'unités légales	224	98	39
Rapport interquartile (P75/P25)	7,6	6,3	5,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Tableau 14 : Éléments sur la répartition des revenus des CPJ en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-75 526 €	-18 895 €	-106 635 €
Les 10 % qui gagnent le moins	2 968 €	379 €	-7 897 €
Les 25 % qui gagnent le moins	5 232 €	18 902 €	27 588 €
Moyenne	61 942 €	82 214 €	109 865 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	24 498 €	45 913 €	88 354 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>94 854 €</b>	<b>110 993 €</b>	<b>121 511 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	165 370 €	291 487 €	295 965 €
Les 1 % qui gagnent le plus	621 838 €	355 662 €	394 188 €
Nombre d'unités légales	53	28	13
Rapport interquartile (P75/P25)	18,1	5,9	4,4

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

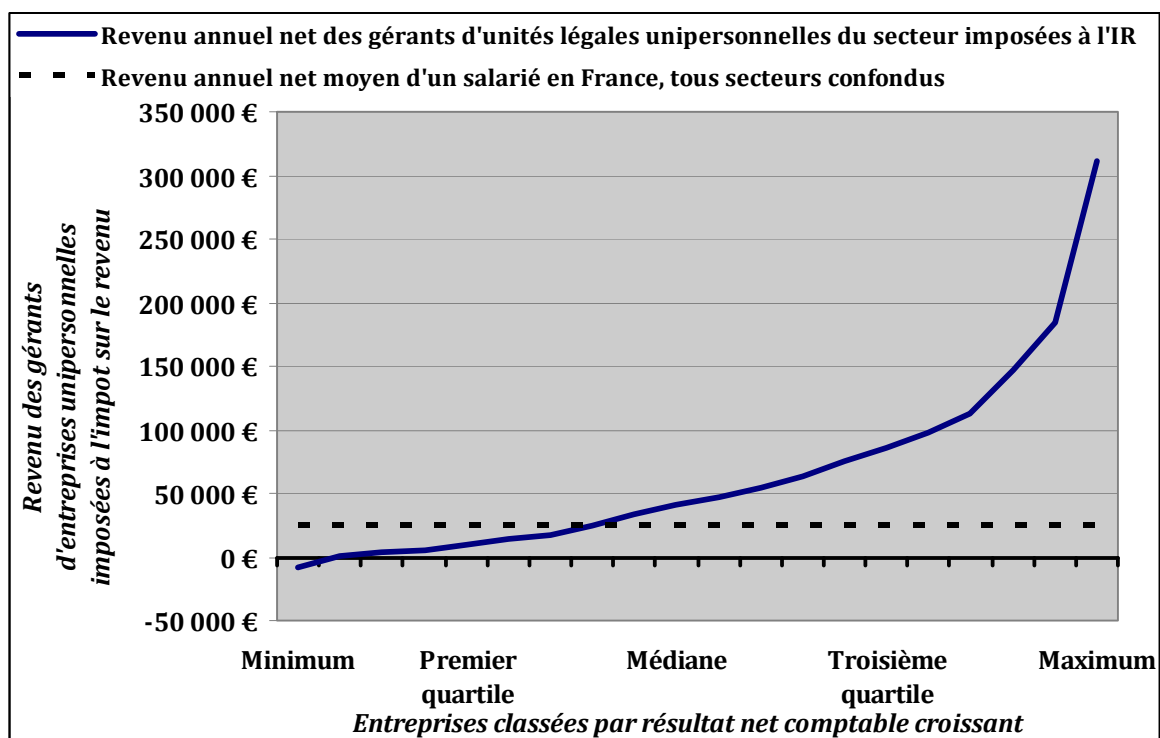
IS : impôt sur les sociétés

Les données franciliennes portant sur les revenus des professionnels établis sous forme d'entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ne présentent pas de différence significative avec les données nationales. L'échantillon réduit des sociétés et les biais qui leur sont associés (nombre indéterminé d'associés au capital) ne permettent pas de comparaison immédiate entre Île-de-France et moyenne nationale.

### 1.6.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une étude de CPJ unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, **60 % des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu avaient des revenus supérieurs au revenu annuel net moyen d'un salarié en France** (graphique 6). Les 10 % les plus aisés ont eu des revenus supérieurs à 170 464 € par an.

Graphique 6 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle du secteur comptable imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

#### 1.6.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de trois entreprises du secteur imposées à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Ces données sont présentées à titre d'illustration et n'ont pas vocation à décrire de façon complète la structure des revenus individuels des associés de telles sociétés.

Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

On constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé, le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 85 777 € en moyenne, **supérieur de 27 % à la moyenne nationale des structures unipersonnelles imposées sur le revenu.**

Le revenu moyen est composé à 40,8 % de traitements et salaires (35 000 € en moyenne), à 2,0 % de revenus fonciers (1 726 €), et à 57,2 % d'autres revenus (49 052 €).

Tableau 15 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	35 000	40,8 %
Revenus de capitaux mobiliers	-	0,0 %
Revenus fonciers	1 726	2,0 %
Autres revenus	49 052	57,2 %

## Annexe 7

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Total des revenus rattachables à l'activité	85 777	100,0 %

*Source : examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010*

### 1.6.5. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession de CPJ par les données de cession d'offices<sup>19</sup>

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la Chancellerie, permettent d'appréhender la situation économique de ces professions.

Elles ne concernent qu'une partie des offices, qui ont connu une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions font valoir un bénéfice moyen par office individuel de commissaire-priseur judiciaire de 94 k€, supérieur à la moyenne nationale de 67 k€ pour l'année 2010 (issue des données de la DGFIP). Le bénéfice moyen des sociétés (161 k€ par an) est supérieur à la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (128 k€), et l'application du ratio de 2,0 associés par société permet d'estimer le niveau de rémunération par associé à environ 80 k€ par an.

**Tableau 16 : Caractéristiques économiques de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'après les données issues des dossiers de cession**

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	16	15
Montant moyen de la cession (en €)	154 932	343 077
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	275 746	368 177
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	93 883	160 664
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	93 883	80 332*
Nombre de fiches fiscales	23	23

*Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice*

*\* sur une base de 2,0 associés en moyenne par société*

## 2. Activité de la profession

### 2.1. Activités sous monopole

« Constituent des ventes aux enchères publiques les ventes faisant intervenir un tiers, agissant comme **mandataire** du propriétaire, pour proposer et adjuger un bien au mieux-disant des enchérisseurs à l'issue d'un procédé de mise en concurrence ouvert au public et transparent. Le mieux-disant des enchérisseurs acquiert le bien **adjudé** à son profit ; il est tenu d'en payer le prix. Sauf dispositions particulières et le cas des ventes effectuées dans le cercle purement privé, ces ventes sont ouvertes à toute personne pouvant enchérir et aucune entrave ne peut être portée à la liberté des enchères ».<sup>20</sup>

<sup>19</sup> *Source* : ministère de la justice.

<sup>20</sup> Article L320-2 du code du commerce.

## Annexe 7

Depuis la loi du 10 juillet 2000, les ventes aux enchères publiques sont classées en deux catégories :

- ◆ les ventes volontaires aux enchères publiques de meubles, ouvertes à la concurrence ;
- ◆ les ventes judiciaires, réservées à un nombre réduit de professionnels habilités et à des officiers publics.

*« Sont judiciaires [...] les ventes de meubles, aux enchères publiques prescrites par la loi ou par décision de justice, ainsi que les prisées correspondantes. »*

Le commissaire-priseur est le professionnel chargé de procéder à l'inventaire, les catalogues de vente et éventuelles expositions, la prisée<sup>21</sup> et la vente aux enchères publiques de meubles et effets corporels (les biens immobiliers sont exclus). Il existe deux statuts de commissaire-priseur selon s'il s'occupe de ventes volontaires ou judiciaires.

Le commissaire-priseur de ventes volontaires (CPVV) travaille au sein d'un opérateur de ventes volontaires (OVV) déclaré auprès du CVV. Il a pour charge la vente volontaire d'objets ou de meubles. En dépit du caractère commercial de la société, il ne pratique pas le commerce, mais revend pour le compte d'un client : c'est un acte civil.

Le commissaire-priseur judiciaire est un officier public. Il a, avec les autres officiers publics ou ministériels et les autres personnes légalement habilitées, seul compétence pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques, et effectuer les inventaires et prisées correspondants. Au sein d'un OVV, il peut également exercer des activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et procéder à la vente de gré à gré de biens meubles en qualité de mandataire du propriétaire des biens (article 29 de la loi n° 2000-642).

Le commissaire-priseur judiciaire, exerçant comme officier ministériel, est nommé par le garde des Sceaux après sa réussite à un examen professionnel. Il prête serment devant le tribunal de grande instance et est habilité à diriger des ventes judiciaires.

L'article L321-15 du code du commerce indique que le fait de procéder ou de faire procéder à une ou plusieurs ventes volontaires de meubles aux enchères publiques hors du cadre réglementaire est puni de deux ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

### 2.1.1. Ventes volontaires de meubles

Les ventes aux enchères volontaires de biens meubles sont réalisées par des opérateurs de ventes volontaires (OVV), personnes physiques ou sociétés commerciales déclarées auprès du Conseil des Ventes (CVV).

Tout OVV doit compter parmi ses membres une personne ayant les qualifications requises à cet effet ou titulaires d'un titre, d'un diplôme ou d'une habilitation reconnus comme étant équivalents : le commissaire-priseur habilité (CPH). En janvier 2011, 584 commissaires-priseurs habilités étaient recensés par le Conseil des Ventes.

Dans une vente volontaire, le propriétaire du bien meuble mandate l'OVV pour la vente. Le prix du meuble est estimé par l'OVV (expert, commissaire-priseur, clerc) au-dessus de la réserve éventuellement fixée par le vendeur.

La vente volontaire ne peut concerner que des biens meubles : objets d'art, antiquités, véhicules automobiles ou agricoles, électroménager, livres, matériels industriels, etc. Les ventes peuvent être réalisées sur Internet directement, soit en liaison avec la salle (on parle alors de vente en Webcast) soit directement sur un site web<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Estimation du prix du bien.

<sup>22</sup> « Un certain nombre d'OVV (30 sur 396 en 2011) proposent aujourd'hui des ventes aux enchères en ligne (à ne pas confondre avec la possibilité technique offerte par certains OVV de suivre et de participer à des ventes en

## Annexe 7

Depuis la loi du 20 juillet 2011, les ventes volontaires de meubles aux enchères publiques peuvent porter sur des biens neufs en sus des biens d'occasion<sup>23</sup> (cette information devant être portée à la connaissance du public), ainsi que sur des ventes en gros et ventes de lots.

Les notaires et les huissiers de justice peuvent également organiser et réaliser des ventes volontaires (à l'exception des ventes marchandises en gros), dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire. Ils exercent cette activité à titre accessoire<sup>24</sup> dans le cadre de leur office, sans devoir constituer un OVV, et selon les règles qui leur sont applicables, plus souples que celles portant sur les OVV.

Dans le partage des compétences entre officiers publics, la Cour de cassation a limité le monopole territorial des CPJ aux seules ventes judiciaires par un arrêt du 29 novembre 2005 (1ère Chambre, Bulletin civil I, n° 450) :

*« Vu les articles 29 de la loi du 10 juillet 2000 et 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; Attendu qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'interdiction faite aux huissiers de justice de procéder à des ventes dans les lieux où sont établis des commissaires-priseurs ne concerne que les ventes judiciaires qui sont celles prescrites par la loi ou par décision de justice ; »*

Les conséquences de cette jurisprudence qui consacrait une place plus large aux notaires et aux huissiers dans le secteur des ventes volontaires ont été modifiées par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, en son article 35. Depuis cette loi, les notaires et huissiers ne peuvent procéder à aucune vente aux enchères (volontaire ou judiciaire) dans les communes où un CPJ est établi. Cette interdiction a été justifiée par deux motifs principaux, d'après une note transmise par la Chancellerie à la mission :

- ◆ *« en premier lieu, ces officiers ministériels n'ont vocation à procéder à de telles opérations qu'à titre accessoire, l'activité de vente aux enchères publiques ne devant en aucune manière, en raison de la disponibilité qu'elle requiert, nuire à l'exécution du service public que la loi confie, à titre principal, à l'huissier de justice ou au notaire ;*
- ◆ *en second lieu, les huissiers de justice et les notaires ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les sociétés de ventes volontaires puisque notaires et huissiers exercent l'activité accessoire dans le cadre de leur office et selon les règles de leur propre profession. »*

### **Encadré 2 : Différence entre ventes aux enchères et courtage, illustrée par le jugement rendu en faveur d'Ebay suite à une demande du CVV**

L'article L321-3 du code du commerce distingue enchères publiques et courtage sans adjudication par les critères de l'adjudication et du mandat donné à un tiers : *« le fait de proposer, en agissant comme mandataire du propriétaire, un bien aux enchères publiques à distance par voie électronique pour l'adjuger au mieux-disant des enchérisseurs constitue une vente aux enchères par voie électronique, soumise aux dispositions du présent chapitre. Les opérations de courtage aux enchères réalisées à distance par voie électronique se caractérisant par l'absence d'adjudication au mieux-disant des enchérisseurs et d'intervention d'un tiers dans la description du bien et la conclusion de la vente ne constituent pas des ventes aux enchères publiques au sens du présent chapitre. »*

direct par internet). Leur nombre est en constante augmentation, même si leur proportion demeure marginale par rapport aux opérateurs de ventes qui restent sur des modalités de fonctionnement classiques. L'essor du commerce en ligne laisse prévoir un développement de cette forme de vente aux enchères que le législateur de 2011 a voulu sécuriser par une meilleure information des vendeurs et acheteurs en ligne » (Source : CVV).

<sup>23</sup> Les ventes volontaires aux enchères publiques en gros d'armes, de munitions et de leurs éléments essentiels ne peuvent avoir lieu que sur autorisation préalable du tribunal de commerce (article L322-8 du code du commerce).

<sup>24</sup> Le caractère accessoire s'apprécie au regard des résultats de cette activité rapportés à l'ensemble des produits de l'office (dans une limite non chiffrée par le législateur), de la fréquence de ces ventes, du temps qui y est consacré et, le cas échéant, du volume global des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques réalisées dans le ressort du tribunal de grande instance.

## Annexe 7

L'objet de l'instance qui a opposé en 2011-2012 le Conseil des ventes volontaires (CVV) à eBay était de voir l'activité de la société eBay qualifiée par le juge. Le Conseil des ventes considérait qu'eBay pratique une activité de ventes aux enchères publiques volontaires alors que celle-ci soutient n'exercer qu'une activité de courtage d'enchères.

Ce litige a donné lieu à un jugement du TGI de Paris en date du 25 mai 2010 qui a débouté le CVV et a considéré que l'activité d'eBay doit être regardée comme une activité de courtage en ligne, non soumise aux dispositions du code de commerce applicables aux ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

Le Conseil a interjeté appel de ce jugement. Par un arrêt du 25 mai 2012, la cour d'appel de Paris a également jugé qu'eBay devait être considéré comme un courtier, « le libre choix du cocontractant et la vente de gré à gré excluant la notion de vente aux enchères ». En conséquence, eBay n'est pas soumise à la réglementation imposée aux opérateurs de ventes aux enchères par les lois du 10 juillet 2000 (notamment à l'agrément délivré par le CVV, avant 2011) et du 20 juillet 2011. En particulier, elle n'est pas tenue de verser la cotisation destinée à financer le fonctionnement du CVV.

Le CVV ne s'est pas pourvu en cassation.

*Source : conseil des ventes volontaires*

### 2.1.2. Ventes judiciaires de meubles

#### 2.1.2.1. Territoire de compétence

L'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précise que la compétence nationale des commissaires-priseurs judiciaires est réduite à un exercice ponctuel, les professionnels ayant vocation à exercer dans le ressort du tribunal de grande instance dont ils dépendent :

*« [...] Les commissaires-priseurs judiciaires exercent leurs fonctions sur l'ensemble du territoire national, à l'exclusion des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle et de Mayotte, ainsi que de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.*

*Toutefois, ils ne peuvent procéder à titre habituel aux prisées et aux ventes de meubles aux enchères publiques en dehors du ressort du tribunal de grande instance du siège de leur office et, le cas échéant, d'un bureau annexe attaché à l'office.*

*Les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prisées et des ventes judiciaires ou volontaires de meubles corporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation, à l'exception des communes où est établi un office de commissaire-priseur judiciaire. »*

#### 2.1.2.2. Domaine d'intervention

On comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 397 commissaires-priseurs judiciaires en France<sup>25</sup>, réunis au sein de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (CNCJP).

Officiers ministériels placés sous la tutelle du ministère de la justice, les CPJ ont conservé un quasi-monopole dans le domaine des ventes de meubles aux enchères publiques judiciaires. Le périmètre exact du monopole dépend de critères territoriaux, du type de procédure et du type de bien concerné.

L'article 29 de la loi du 10 juillet 2000 dispose que « les titulaires d'un office [de CPJ] ont, avec les autres officiers publics ou ministériels et les autres personnes légalement habilitées, seuls compétence pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques, et faire les inventaires et prisées correspondantes ».

<sup>25</sup> *Source* : Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du sceau.

## Annexe 7

Les CPJ interviennent notamment dans les procédures collectives (redressement et liquidation judiciaires), les saisies ventes, les successions, les tutelles, les réalisations de gages, les crédits municipaux. La loi les autorise à avoir simultanément une activité de ventes volontaires, à condition qu'elle soit exercée dans le cadre d'un opérateur de ventes volontaires.

En cas d'inventaire du mobilier à la demande d'un notaire dans le cadre d'une succession, seul l'inventaire effectué par un commissaire-priseur judiciaire est opposable à l'administration fiscale. L'inventaire du mobilier établi par un OVV n'est ainsi pas opposable.

Les tribunaux de commerce font appel aux expertises des CPJ pour leurs procédures, ainsi que pour les ventes aux enchères publiques des actifs mobiliers ordonnées après le prononcé de la liquidation judiciaire.

### 2.1.2.3. Limites du quasi-monopole

Le monopole des CPJ connaît des limites en matière de ventes judiciaires.

L'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 créant les commissaires-priseurs précise que « *les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prises et des ventes judiciaires ou volontaires de meubles corporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation, à l'exception des communes où est établi un office de commissaire-priseur judiciaire* ».

Lorsqu'il n'existe pas de commissaire-priseur judiciaire les huissiers de justice sont habilités à procéder aux ventes judiciaires. Ils ont une limite territoriale limitée au ressort du Tribunal de Grande Instance depuis le 1er janvier 2009.

De même, les ventes judiciaires de marchandises en gros sont généralement faites par des courtiers de marchandises assermentés (CMA). « *Néanmoins, il appartient toujours au tribunal ou au juge qui autorise ou ordonne la vente de désigner, pour y procéder, un commissaire-priseur judiciaire, un huissier de justice ou un notaire. Dans ce cas, l'officier public, quel qu'il soit, est soumis aux dispositions qui régissent les courtiers de marchandises assermentés relativement aux formes, aux tarifs et à la responsabilité* » (article L. 322-15 du code du commerce).

Les articles L322-2, L322-4 et L322-7 du code du commerce introduisent d'autres professionnels dans le cas de liquidations judiciaires :

« *Les ventes de marchandises après liquidation judiciaire [...] peuvent être faites par le ministère des CPJ, des notaires ou des huissiers de justice lorsqu'elles ont lieu au détail ou par lots, ou par le ministère des courtiers de marchandises assermentés lorsqu'elles ont lieu en gros. Les biens meubles du débiteur autres que les marchandises ne peuvent être vendus aux enchères que par le ministère des commissaires-priseurs judiciaires, des notaires ou des huissiers de justice, en application des lois et règlements régissant les interventions de ces différents officiers.* »

« *Les ventes aux enchères publiques de marchandises en gros faites en application de la loi ou ordonnées par décision de justice sont confiées à un CMA.* »

« *Dans les lieux où il n'y a point de CMA, les CPJ, les notaires et huissiers font les ventes prévues à [l'alinéa ci-dessus], conformément aux dispositions légales et réglementaires régissant leurs interventions. Ils sont, pour lesdites ventes, soumis aux formes, conditions et tarifs imposés aux courtiers.* »



En matière de **vente judiciaire publique de biens incorporels**, la mission n'a pas identifié d'opérateur désigné spécifiquement par la réglementation. A titre d'illustration, l'article 189 du décret n°92-755 du 31 juillet 1992<sup>26</sup>, en vigueur jusqu'à son abrogation en mai 2012, indiquait sans plus de détail : « à défaut de vente amiable comme il est dit aux articles 107 à 109, la vente est faite sous forme d'adjudication. »

Enfin, les ventes aux enchères de biens immobiliers relèvent, au volontaire, des notaires et, au judiciaire, à la fois des avocats et des notaires<sup>27</sup>.

## 2.2. Modes de rémunération

### 2.2.1. Les ventes volontaires font l'objet de tarifs libres

Le commissaire-priseur de ventes volontaires détermine librement les frais de ventes. La seule obligation réglementaire concerne la publicité des tarifs prévue à l'article R322-10 du code du commerce : « les dispositions législatives et réglementaires, le tarif et le règlement intérieur sont et demeurent affichés à la principale porte et dans l'endroit le plus apparent de chaque établissement ».

L'OVV est rémunéré par le prélèvement d'un pourcentage (entre 5 % et 15 % HT) du prix d'adjudication sur les vendeurs et par l'imputation de frais supplémentaires aux acheteurs, appelés frais d'adjudication (entre 10 % et 25 % HT). Le vendeur et l'OVV peuvent également convenir d'honoraires fixes, permettant de couvrir les frais d'inventaire, de marketing...

Pour une expertise, les honoraires varient entre 1 % et 5 % de l'estimation (hors frais de déplacement).

### 2.2.2. Les activités judiciaires sont soumises à un tarif réglementé

Les émoluments et remboursements de débours des commissaires-priseurs judiciaires à l'occasion des actes de leur ministère sont définis par un tarif réglementé, établi par le décret n°85-382 du 29 mars 1985 et modifié par les décrets n°93-465 du 24 mars 1993 et n°2006-105 du 2 février 2006. Ces dispositions sont applicables aux autres officiers publics ou ministériels vendeurs de meubles.

Réciproquement, lorsque le commissaire-priseur judiciaire est désigné pour une mission d'expertise par une juridiction, ses honoraires sont fixés conformément aux règles applicables à la rémunération des experts. De même, les commissaires-priseurs judiciaires appliquent le tarif des huissiers de justice pour des actes de saisie-vente.

---

<sup>26</sup> Décret instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

<sup>27</sup> « En pratique, en France, les ventes à l'encan de biens immobiliers relèvent du ressort exclusif des notaires et des avocats (pour les ventes judiciaires réalisées à la barre des tribunaux). Ces ventes sont assorties d'une obligation de publicité spécifique : le notaire prépare le cahier des charges (qui apporte aux enchérisseurs toutes les informations nécessaires sur le bien et sur sa situation juridique : la désignation du bien, l'origine de propriété, les dispositions d'urbanisme, les servitudes éventuelles, les certificats relatifs à la Loi Carrez, à l'accessibilité ou non-accessibilité au plomb, à l'amiante, à la présence ou l'absence de termites, le questionnaire du syndic, la situation hypothécaire, la date de vente, la mise à prix, les frais d'organisation, les pièces annexes...) et en assure la publicité trois semaines avant la vente. » (Source : Direction générale du Trésor).

## Annexe 7

En sus du remboursement des frais engagés (déménagement de meubles, déplacements), la rémunération des commissaires-priseurs judiciaires est proportionnelle ou forfaitaire. Dans ce dernier cas, elle est calculée selon un multiple du « taux de base » (fixé à 10 FF en 1985), qui sert également à définir les seuils des barèmes proportionnels. Le taux de base a été revalorisé de 1,52 € (10FF) à 2,30 €, ce qui compense l'érosion monétaire subie entre ces deux dates.

En matière de ventes aux enchères, le CPJ est payé sous forme d'honoraires proportionnels aux ventes effectuées, sans dégressivité et selon la répartition suivante : 5 % HT à charge du vendeur sur le prix de l'adjudication et 12 % HT à charge de l'acquéreur. Avant 1993, un barème dégressif de 9 % à 2,25 % s'appliquait pour les frais dus par l'acheteur, tandis que les droits payés par le vendeur pouvaient résulter soit d'une convention (en cas de vente amiable), soit de l'application du taux fixe de 7 %. Entre 1993 et 2006, les taux s'appliquaient uniformément à hauteur de 7 % HT pour le vendeur (sauf convention amiable) et 9 % HT pour l'acheteur. En 2006, le total est demeuré inchangé (12 % HT) mais la répartition entre vendeur et acheteur a été revue au bénéfice du vendeur.

Il est par ailleurs alloué un droit proportionnel dégressif au commissaire-priseur judiciaire pour chaque prisée et sur chaque article. Ce droit, qui distinguait avant 2006 les prisées réalisées en matière de succession ou de tutelle et celles en matière de procédures collectives, est défini par le barème suivant (qui résulte d'un alignement vers le bas, sauf pour la première tranche) :

- ◆ 1,5 % de 0 à 750 taux de base (soit 25,88 € pour un bien estimé à 1725 €, par exemple) ;
- ◆ 0,50 % de 751 à 2 000 taux de base ;
- ◆ 0,25 % de 2001 à 15 000 taux de base ;
- ◆ 0,10 % au-dessus de 15 000 taux de base.

Le droit proportionnel dû au titre des prisées est calculé sur la valeur de réalisation de chaque article en cas de liquidation judiciaire et, dans tous les autres sur la moyenne entre la valeur d'exploitation et la valeur de réalisation.

Les commissaires-priseurs judiciaires perçoivent un émolument de vacation égal à 10 taux de base par demi-heure (soit 46HT par heure) pour les activités suivantes :

- ◆ assistance aux référés et enregistrement de l'ordonnance ;
- ◆ assistance à l'essai et au poinçonnage des matières précieuses ;
- ◆ inventaire purement descriptif ou récolement d'inventaire.

Les commissaires-priseurs judiciaires perçoivent un émolument de vacation de trois taux de base (7,20 €) pour un dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, la levée d'état au service d'immatriculation des voitures automobiles ou au greffe du tribunal de commerce, la réquisition d'état de situation des contributions.

### 2.3. Conditions d'accès aux professions de commissaire-priseur volontaire et de commissaire-priseur judiciaire

#### 2.3.1. Formation

Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires et le Conseil national des courtiers de marchandises assermentés assurent conjointement l'organisation de la formation professionnelle en vue de l'obtention de la qualification requise pour diriger les ventes volontaires (article L321-19 du code du commerce).

## Annexe 7

Pour devenir **commissaire-priseur de ventes volontaires** (terminologie empruntée à la loi de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques du 20 juillet 2011), le candidat doit, conformément aux dispositions de l'article R.321-18 du code de commerce, remplir les conditions suivantes :

- ◆ être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- ◆ ne pas avoir fait l'objet de condamnation pénale pour des faits contraires à l'honneur ou à la probité ni de sanction disciplinaire ou administrative dans la profession exercée antérieurement ;
- ◆ être titulaire de deux diplômes : l'un en droit, l'autre en histoire de l'art, arts appliqués, archéologie ou arts plastiques, l'un de ces deux diplômes étant au moins une licence et l'autre sanctionnant au moins un niveau de formation correspondant à deux années d'études supérieures (sauf dispenses ou diplômes reconnus équivalents).

La formation suppose la validation de trois étapes :

- ◆ la réussite à l'examen annuel d'accès au stage, comportant des épreuves écrites et orales sur des matières artistiques, juridiques, économiques et comptables ainsi que sur une langue vivante étrangère. Cet examen peut être présenté trois fois au plus. Le nombre de candidats a augmenté de façon constante de 2002 à 2011 (73 à 107), pour un taux de réussite annuel compris entre 14 % et 30 %<sup>28</sup> ;
- ◆ l'accomplissement d'un stage (rémunéré) de deux ans, dont au moins un an en France, auprès d'un opérateur de ventes volontaires, d'un commissaire-priseur judiciaire ou, pour six mois maximum, auprès d'un notaire, d'un huissier de justice, d'un administrateur judiciaire ou d'un mandataire judiciaire. Ce stage comprend en outre un enseignement théorique portant sur un approfondissement des connaissances en matière artistique, économique, comptable et juridique dispensé sous le contrôle du conseil des ventes volontaires (chaque année de formation ne pouvant être redoublée qu'une fois) ;
- ◆ l'obtention d'un certificat de bon accomplissement du stage délivré par le Conseil des Ventes permettant de diriger des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques au sein de sociétés de ventes volontaires. Entre 2006 et 2011, le taux de réussite à l'examen de vérification des acquis de fin de stage est passé de 63 % à 93 %, se traduisant en particulier par l'obtention du diplôme par 29 des 31 candidats de l'année 2011.

En sus de cette voie classique, peuvent également avoir accès à la profession, sous certaines conditions :

- ◆ les clerks justifiant d'une pratique professionnelle d'au moins sept ans dans une ou plusieurs études de commissaire-priseur judiciaire ou dans une société de ventes volontaires, par un examen d'aptitude prévu à l'article 17 du décret n° 2001-650 du 19 juillet 2001. Sur la décennie 2002-2011, entre 5 et 15 candidats se sont présentés chaque année, avec un taux de réussite moyen de 50 %, pour un nombre moyen annuel de 5 diplômés par cette voie ;
- ◆ les ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace Économique Européen, par un examen d'aptitude prévu à l'article 45 du décret n° 2001-650 du 19 juillet 2001. Entre 2004 et 2011, six candidats se sont présentés au total, pour trois reçus, soit moins d'un candidat reçu tous les deux ans par cette filière.

Au total, on recense une trentaine de nouveaux commissaires priseurs chaque année.

---

<sup>28</sup> Source : CVV, rapport annuel portant sur l'année 2011.

Les ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui exercent à titre permanent l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques dans l'un de ces États autres que la France peuvent accomplir, en France, cette activité professionnelle à titre occasionnel. Cette activité ne peut être accomplie qu'après déclaration faite au Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (article L321-24).

Pour prétendre au titre de **commissaire-priseur judiciaire**, la formation doit être complétée par la réussite à un examen d'aptitude à la profession de commissaire-priseur judiciaire comprenant trois épreuves orales de 30 minutes (matières juridiques, réglementation professionnelle, pratique des ventes), qui se déroulent en séance publique. Le taux de réussite à l'examen judiciaire a atteint pour la première fois le taux de 100 % en 2011 (40 candidats reçus, contre 77 % en 2010).

### 2.3.2. Nécessité d'une habilitation et restriction du nombre de charges de commissaires-priseurs judiciaires

Seuls les commissaires-priseurs sont habilités à diriger une vente aux enchères. 62 habilitations ont été recensées par le CVV en 2011<sup>29</sup>. Compte tenu du nombre de retraits d'habilitation à la demande des OVV ou des commissaires-priseurs (41), le nombre de commissaires-priseurs volontaires (CPV) est de 611 en 2011, soit une faible progression depuis l'année précédente (590) et une augmentation de 29 % depuis la libéralisation intervenue en 2000.

Sur la même période, le taux d'accroissement du nombre des opérateurs de ventes volontaires est de 16,5 %, principalement grâce à l'entrée d'OVV sans activité judiciaire. En effet, le nombre d'OVV n'est pas restreint par la réglementation et, depuis 2011, l'accès au marché des ventes volontaires ne requiert plus d'agrément du CVV mais une déclaration au conseil des ventes (sous réserve de respecter les critères prévus par la réglementation).

En revanche, l'accès à la profession de commissaire-priseur judiciaire se fait nécessairement en France par le rachat d'une étude ou des parts d'une société de commissaire-priseur judiciaire, la profession relevant d'un corps d'officiers ministériels désignés par l'État qui apprécie le traité de cession selon des critères économiques. Le nombre et l'implantation d'études en France sont définis par le Ministère de la justice selon les nécessités des besoins du marché, et fixés par arrêté du garde des Sceaux.

Par conséquent, le ratio entre le nombre d'études de CPJ et le nombre de SVV/OVV décroît de façon continue depuis 2000.

Les suppressions d'offices ne peuvent intervenir qu'à la suite du décès, de la démission, de la destitution de leur titulaire ou, si ce dernier est une société civile professionnelle, en cas de dissolution<sup>30</sup>. Des indemnités peuvent être accordées en cas de suppression ou de création de nouvelles études.

---

<sup>29</sup> « Les décisions d'habilitation ou de refus d'habilitation peuvent faire l'objet de recours devant la cour d'appel de Paris. Il en fut ainsi de deux refus d'habilitation prononcés en 2008 et motivés par un défaut d'honorabilité de la personne pressentie pour diriger les ventes auprès de l'opérateur de ventes volontaires. Ces deux refus ont été confirmés par la Cour d'appel de Paris, par deux arrêts des 26 mai 2009 et 11 mai 2010, eux-mêmes confirmés par la Cour de cassation par deux arrêts du 3 mars 2011 et du 26 janvier 2012. Il ressort de ces deux derniers arrêts que le Conseil des ventes était fondé à prendre en considération la condition d'honorabilité pour refuser l'habilitation de la personne habilitée à diriger les ventes. » Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

<sup>30</sup> Article 1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 créé par décret n° 92-195 du 27 février 1992).

## 2.4. Modalités d'exercice particulières

### 2.4.1. Incompatibilités

Le décret n° 92-195 du 27 février 1992 indique que « *les fonctions de commissaire-priseur judiciaire sont incompatibles avec celles des autres officiers publics et ministériels. Toutefois, les commissaires-priseurs judiciaires qui, avant la date d'entrée en vigueur du décret n° 92-194 du 27 février 1992, exerçaient en outre les activités d'huissier de justice sont autorisés à poursuivre ces activités.* »

### 2.4.2. Commissaires priseurs judiciaires salariés

Le décret du 30 janvier 2012 a défini les conditions selon lesquelles les commissaires-priseurs judiciaires salariés exercent leurs fonctions au sein d'un office.

Il est interdit à toute personne physique d'employer plus d'un CPJ salarié et à toute société d'employer un nombre de CPJ salariés supérieur à celui des CPJ associés y exerçant la profession<sup>31</sup>.

Le commissaire-priseur judiciaire salarié est nommé par arrêté du ministre de la justice. La demande doit être présentée conjointement par le titulaire de l'office et le candidat à la nomination au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Le procureur général doit recueillir l'avis motivé de la chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires, notamment sur la moralité, les capacités professionnelles du candidat et sur la conformité du contrat de travail avec les règles professionnelles.

Au mois de décembre 2012, **la Chancellerie indiquait qu'aucun commissaire-priseur salarié n'avait encore été nommé.**

### 2.4.3. Contrôle de la profession et déontologie

#### 2.4.3.1. Contrôle des CPJ

Les commissaires-priseurs judiciaires sont regroupés en neuf compagnies régionales contrôlées par des chambres de disciplines élues, ayant pour mission de veiller au respect des lois et règlements et d'assurer des vérifications périodiques de la comptabilité des études.

La chambre de discipline est chargée par l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 de la vérification de comptabilité et du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le commissaire-priseur judiciaire relève de l'autorité du Procureur de la République du tribunal de grande instance dont il dépend.

Le président de la chambre adresse au procureur de la République un rapport constatant, pour chaque étude, les résultats de la vérification, accompagné de son avis motivé. Les rapports sont transmis, au fur et à mesure des vérifications et au plus tard pour le 31 décembre de chaque année. Les rapports comportent l'intégralité de la vérification comptable accompagnée de la synthèse annuelle et des comptes vérifiés par l'expert-comptable.

---

<sup>31</sup> Article 3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux commissaires-priseurs.

## Annexe 7

Le procureur de la République peut requérir de la chambre de discipline des vérifications occasionnelles portant soit sur une question particulière, soit sur l'ensemble de l'activité de l'étude du commissaire-priseur judiciaire. Au terme de la vérification, les délégués transmettent leur compte rendu simultanément au procureur de la République et à la chambre de discipline. Le président de la chambre de discipline fait connaître au procureur de la République son avis motivé sur chaque compte rendu des opérations de vérification qui lui a été adressé.

### 2.4.3.2. Contrôle des OVV

Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (Conseil des ventes volontaires ou CVV) a été institué en 2000 et a vu son rôle renforcé en 2011. Autorité de régulation de la profession, il comprend onze membres nommés pour quatre ans. Quatre sont issus du Conseil d'État, de la Cour de Cassation (2) et de la Cour des comptes et sept personnalités qualifiées en matière d'enchères ou d'estimation de bien y sont nommés, dont trois représentants de la profession d'opérateur de ventes volontaires (actifs ou retirés depuis moins de cinq ans).

Le financement du conseil est assuré par le versement de cotisations professionnelles acquittées par les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

Le CVV, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est chargé :

- ◆ d'enregistrer les déclarations des OVV et des ressortissants étrangers autorisés à pratiquer des ventes volontaires ;
- ◆ de sanctionner les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles applicables ;
- ◆ de collaborer avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen afin de faciliter l'application de la directive européenne portant sur la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- ◆ de vérifier le respect par les OVV de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- ◆ d'identifier les bonnes pratiques et de promouvoir la qualité des services ;
- ◆ d'observer l'économie des enchères ;
- ◆ d'élaborer, après avis des organisations professionnelles représentatives des OVV, un recueil des obligations déontologiques de ces opérateurs, soumis à l'approbation du garde des Sceaux, ministre de la justice, et rendu public.

Le CVV a ainsi achevé en 2011 la rédaction d'un projet de recueil des obligations déontologiques, transmis pour avis aux organisations professionnelles représentatives – le Syndicat national des maisons de ventes (SYMEV) et l'Association des sociétés de ventes automobiles aux enchères (ASVA). L'approbation du garde des Sceaux est intervenue par un arrêté du 29 février 2012, lui conférant un caractère réglementaire.

### 2.4.4. Obligations réglementaires relatives aux ventes aux enchères

Les OVV prennent toutes dispositions propres à assurer pour leurs clients la sécurité des ventes volontaires aux enchères publiques qui leur sont confiées, notamment lorsqu'ils recourent à d'autres prestataires de services pour organiser et réaliser ces ventes. Ces prestataires ne peuvent ni acheter pour leur propre compte les biens proposés lors de ces ventes, ni vendre des biens leur appartenant par l'intermédiaire des opérateurs auxquels ils prêtent leurs services.

## Annexe 7

Les OVV ne sont pas habilités à acheter ou à vendre directement ou indirectement pour leur propre compte des biens meubles proposés dans le cadre de leur activité, sinon dans le cas de prix garanti et dans le cas où ils ont acquis, après la vente aux enchères publiques, un bien qu'ils ont adjugé afin de mettre un terme à un litige survenu entre le vendeur et l'adjudicataire.

Les OVV doivent justifier de l'existence dans un établissement de crédit d'un compte destiné exclusivement à recevoir les fonds détenus pour le compte d'autrui.

La responsabilité civile des commissaires-priseurs judiciaires et le risque de non représentation des fonds qui leur sont confiés sont couverts par une caisse de garantie à laquelle ils ont l'obligation d'adhérer et financée par leurs cotisations.

Chaque vente volontaire de meubles aux enchères publiques donne lieu à une publicité sous toute forme appropriée.

### 2.5. Comparaison internationale<sup>32</sup>

Dans les pays étrangers, la profession de commissaire-priseur n'a généralement pas d'équivalent exact. En effet, si les ventes judiciaires sont le plus souvent étroitement réglementées, tel n'est en revanche pas toujours le cas des ventes volontaires.

#### 2.5.1. Grande Bretagne

Le **régime anglais** se caractérise par l'absence de monopole, la libre concurrence et le caractère commercial de l'activité des ventes aux enchères publiques, qui sont réalisées par des intermédiaires dénommés « *auctioneers* ». Aucune qualification particulière n'est exigée pour exercer ce métier. L'*auctioneer* s'établit librement où il l'entend et comme il l'entend. Il n'existe pas de réglementation spéciale relative au lieu de la vente, ni de tarif imposé (sauf pour les ventes judiciaires). Le régime américain en est très proche, sous réserve d'une réglementation variable selon les États

Sur la base de ce régime très libéral, se sont développées de grandes maisons de ventes comme **Sotheby's** et **Christie's**. Ce sont des sociétés commerciales qui, à la différence des officiers ministériels français, peuvent acheter et vendre pour leur propre compte, effectuer des transactions de gré à gré en marge des ventes publiques, consentir à leurs clients des prix garantis ou des avances sur leurs fonds propres.

En outre, elles ne sont pas tenues aux mêmes garanties que celles qui sont assurées par le système français. En effet, le système de *common law* anglais se caractérise aussi par une absence presque totale de garanties légales offertes aux acheteurs, notamment en matière de responsabilité. En l'absence de dispositions législatives applicables en la matière, les garanties revêtent un caractère contractuel puisqu'elles sont arrêtées par les sociétés de ventes elles-mêmes et portées à la connaissance des intéressés dans les conditions de vente figurant à l'intérieur des catalogues.

---

<sup>32</sup> Source : DG Trésor, décembre 2008.

### 2.5.2. Allemagne

Les ventes aux enchères ne peuvent être réalisées que par des personnes munies d'une autorisation soumise à un certain nombre de conditions (bonne moralité, absence de condamnations...). L'intermédiaire le plus souvent chargé de procéder aux ventes est désigné sous le nom de « *Versteigerer* ». Celui-ci ne dispose d'aucun monopole, ni du statut d'officier ministériel, les ventes publiques pouvant également être réalisées par un officier ministériel (notaire ou huissier). Sa compétence territoriale n'est pas limitée à une circonscription. Il peut aménager librement ses conditions de vente, mais il lui est interdit d'acheter pour son propre compte. En ce qui concerne les ventes judiciaires, elles sont réalisées par un *Versteigerer* assermenté, désigné après avis de l'autorité judiciaire, qui doit posséder des connaissances d'expert, ou par un huissier ou un fonctionnaire public autorisé à vendre aux enchères.

### 2.5.3. Suisse

Les ventes volontaires relèvent de la liberté du commerce et sont réalisées par des commerçants (sauf réglementation particulière édictée par les cantons), alors que les ventes judiciaires sont effectuées par un fonctionnaire au nom de l'« *office des poursuites* ».

### 2.5.4. Italie

Les ventes volontaires sont organisées par des maisons de ventes privées tenues par des commerçants ordinaires, sous réserve d'une autorisation de police, tandis que les ventes judiciaires sont toujours réalisées par un officier public ou judiciaire (greffier de tribunal ou notaire).

### 2.5.5. Belgique

Le système belge se rapproche du droit français dans la mesure où la présence d'un officier public (huissier ou notaire) est exigée pour la conduite des enchères. Les huissiers et les notaires disposent donc d'un monopole pour la réalisation des ventes aux enchères publiques (volontaires comme judiciaires). Cependant, il existe de nombreuses salles de ventes gérées par des sociétés commerciales qui organisent la publicité des ventes et en édictent les conditions ; le rôle de l'officier ministériel se limite à l'adjudication et à la tenue du procès-verbal, sa présence étant destinée à assurer la loyauté et la sincérité des enchères. Les ventes judiciaires sont, pour leur part, soumises à une réglementation analogue à la réglementation française.

### 2.5.6. Comparaison des régimes relatifs aux ventes aux enchères

Les pays anglo-saxons et l'Italie ont adopté une logique plus économique que la France, et les plus ouverts d'entre eux abordent les enchères publiques comme une forme de négociation commerciale parmi d'autres techniques permises dans le cadre de la liberté de commerce. Dans ce contexte, la possibilité d'organiser des ventes aux enchères est ouverte à tout commerçant sans condition de diplôme, ni de qualification particulière. Ces commerçants sont par ailleurs, autorisés à vendre tout type de biens (neufs et d'occasion) sans restriction particulière. Dans ces pays, les exigences permettant d'accéder à l'activité sont réduites au strict nécessaire et la protection des consommateurs est envisagée selon des modalités guidées par les besoins du marché.



Ainsi, la situation d'asymétrie d'information dans laquelle est placé le consommateur - qui justifie le recours à des officiers ministériels ou à des structures identifiées en France - est compensée, dans ces pays, par des types ou des sources d'information différentes qui semblent renseigner efficacement sur les marchandises proposées à la vente et la qualité service du prestataire (par le développement d'effets de réputation engendrés par l'expérience, notamment).

En ce qui concerne la sécurité des transactions, au Royaume-Uni, les opérateurs ne sont pas tenus aux mêmes obligations que celles imposées aux structures françaises<sup>33</sup>. Les garanties offertes aux acheteurs, notamment en matière de responsabilité revêtent un caractère contractuel et sont arrêtées par les sociétés de ventes elles-mêmes et portées à la connaissance des intéressés dans les conditions de vente figurant à l'intérieur des catalogues<sup>34</sup>.

Par ailleurs, le système anglo-saxon semble en capacité d'offrir une protection supérieure au public sur certains aspects, en comparaison des protections réglementaires françaises. Ainsi, s'agissant du paiement de la transaction, les opérateurs anglo-saxons ne procèdent au transfert de propriété qu'après le paiement total du prix, alors qu'en France, l'entrée en propriété s'opère au moment de l'adjudication<sup>35</sup>. Cette règle permet d'éviter les « folles enchères », c'est-à-dire la remise en vente d'un bien lorsque l'adjudicataire s'avère incapable de payer le montant de l'enchère et les frais.

### 3. Principales questions soulevées

#### 3.1. Des obligations réglementaires hétérogènes s'appliquent aux acteurs réalisant les mêmes types de vente

La volonté du législateur de libéraliser les ventes volontaires, en 2000, a correspondu au souci de protéger les clients (acheteurs et vendeurs) par une réglementation forte, plutôt que par une autorégulation confiée aux professionnels désormais soumis à la concurrence. Ainsi, au monopole détenu par un officier public s'est substituée en 2000 une ouverture à des OVV soumis à des obligations complémentaires destinées à assurer un niveau de protection des consommateurs équivalent à celui qu'est supposé procurer le statut d'officier ministériel<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> En particulier, la souscription d'une assurance professionnelle, imposée en France est laissé au libre choix des opérateurs dans les pays anglo-saxons. Un rapport du Sénat de 1998, consacré au marché de l'art constatait déjà que la constitution d'un capital minimal, imposé aux opérateurs, constituerait une alternative efficace à l'obligation d'assurance.

<sup>34</sup> Dans les pays anglo-saxons, la responsabilité des opérateurs en matière d'authenticité ou de versement du prix fait l'objet d'une garantie limitée : ils ne sont tenus de rembourser - dans un délai de cinq ans - que les faux caractérisés ou et ne donnent leur garantie que pour les lots postérieurs à 1870 et encore sous certaines conditions. En France, dans ce domaine, la réglementation impose aux opérateurs une garantie décennale destinée à protéger l'acheteur.

<sup>35</sup> Ce mécanisme apparaît d'autant plus protecteur qu'il s'accompagne de l'enregistrement préalable des enchérisseurs - on ne peut mettre une enchère qu'au moyen un panneau portant un numéro - dont la solvabilité et la notoriété sont systématiquement vérifiées.

<sup>36</sup> Les OVV sont assujettis aux obligations suivantes : ouverture d'un compte dans un établissement de crédit destiné exclusivement à recevoir les fonds détenus pour le compte d'autrui (compte de tiers), souscription d'une assurance couvrant leur responsabilité professionnelle et d'une assurance ou d'un cautionnement garantissant la représentation des fonds. Ces obligations font l'objet d'un contrôle strict par le CVV qui vérifie également la présence, parmi les dirigeants, les associés ou les salariés, d'au moins une personne ayant la qualification requise pour diriger une vente ou titulaire d'un titre, d'un diplôme ou d'une habilitation reconnus équivalents en la matière. Les OVV sont tenus d'offrir une garantie décennale aux acheteurs sur l'authenticité des biens artistiques catalogués.

Les huissiers et notaires, autorisés à pratiquer des ventes amiables dans les communes où aucun commissaire-priseur judiciaire n'est établi, ne sont pas tenus aux mêmes obligations et bénéficient de la même liberté dans la détermination de leurs tarifs. En particulier, leur formation aux mécanismes des ventes aux enchères est réduite : un projet de décret prévoit une obligation minimale de formation de soixante heures à partir de l'année 2013, contre plusieurs années pour les commissaires priseurs.

Pour autant, la mission n'a pas connaissance de réclamations portant sur l'activité de vente aux enchères des huissiers et des notaires, ce qui incite à reconsidérer le niveau de formation minimal requis pour la majorité des ventes.

La concurrence potentielle des 396 OVV présents sur le marché des ventes volontaires en 2011 est constituée des 9 000 notaires répartis dans 4 500 études et des 3 300 huissiers de justice répartis dans 2 000 études. En pratique, selon le CES<sup>37</sup>, moins de 1 % des notaires recouraient aux ventes volontaires en 2007 et environ 14 % des huissiers exerçaient cette activité à titre accessoire, principalement en région (pour ces études, les ventes volontaires représenteraient 10 % de leur chiffres d'affaires annuel).

Le législateur a exclu l'activité de courtage électronique du champ de la loi de 2000. Ce faisant, il a introduit une distinction entre deux modes de transaction sur internet aux apparences proches pour le consommateur. Un OVV désireux d'opérer sur l'internet doit se conformer aux mêmes obligations que celles qui lui sont imposées lors d'une vente « physique ». Les courtiers en ligne, non soumis à ces règles, ont exploité les atouts que recèle le support électronique (volume et fréquence des ventes, rapidité, coûts d'organisation et de publicité réduits...) et connu un développement important, comme en témoigne le succès des ventes de voitures d'occasions sur les plateformes électroniques.

### **3.2. Le marché français des enchères est segmenté par type de bien et nature de la vente**

Pris dans sa globalité, et en dépit des simplifications opérées en 2011 en matière de ventes volontaires (autorisation de vente de biens neufs, de ventes en gros et de ventes de gré à gré pour les OVV, mettant fin notamment au monopole des courtiers assermentés), le marché des enchères publiques national s'apparente à une mosaïque qui résulte pour l'essentiel d'arbitrages anciens<sup>38</sup>. Cette segmentation, qui caractérise le marché français, apparaît aujourd'hui artificielle et obsolète au regard de la réalité du marché. Elle est susceptible de réduire les incitations à la recherche d'une amélioration de la qualité de service (communication, organisation de la vente, nouveaux services) et les possibilités d'économies d'échelles. Enfin, la réglementation associée contraint la demande par rapport à une situation concurrentielle, comme le révèle le fort développement des ventes électroniques effectuées par les courtiers en lignes.

Les professionnels semblent partager ce constat, à l'image du vice-président de la CNCPJ, Ludovic Morand, qui relève « *l'accentuation de la discrimination entre opérateurs de ventes aux enchères aux statuts multiples (sociétés commerciales, commissaires-priseurs judiciaires, courtiers, études d'huissiers ou de notaires...), n'ayant ni les mêmes droits, ni les mêmes obligations et rend illisibles les règles des ventes publiques aux enchères pour le consommateur* »<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Source : Conseil économique et social, Rapport sur les enchères publiques en France, mars 2008.

<sup>38</sup> Certaines réglementations applicables aux enchères datent de l'ancien régime.

<sup>39</sup> Source : Le Journal des Arts - n° 340 - 4 février 2011.

En particulier, la **séparation opérée entre activités « judiciaires » et « volontaires**, n'est pas justifiée au regard de l'analyse économique. Les ventes aux enchères publiques, qu'elles soient volontaires ou judiciaires, portent sur un même type de biens<sup>40</sup>. La différence des sources d'approvisionnement, de même que le motif de mise en vente n'influent pas sur leurs caractéristiques et ne nécessitent pas, dans la pratique, de faire appel à des techniques de commercialisation ou à des compétences professionnelles distinctes qui pourraient légitimer un mode de régulation spécifique à chaque segment.

Elle revêt en pratique un caractère artificiel. En effet, la défense des droits des créanciers dans le cadre de ventes « judiciaires » et la protection des droits des vendeurs à recevoir le produit de la vente de leurs biens à l'issue d'une vente « volontaire » sont fréquemment assurés par les mêmes professionnels<sup>41</sup>.

Le recours à un officier ministériel, actuellement choisi de façon discrétionnaire par les tribunaux pour organiser et réaliser la vente judiciaire, pourrait être effectué par une mise en concurrence des opérateurs. Une mise en compétition se concrétiserait potentiellement par un gain supérieur pour les créanciers sans pour autant nuire à la sécurité des transactions que certains mécanismes de régulation du marché seraient à même d'assurer<sup>42</sup> : de ce fait, elle concourrait à une meilleure administration de la justice.

Parallèlement, l'exclusivité consentie aux notaires pour **la vente de biens immobiliers** paraît également contestable<sup>43</sup>. Bien que la nature de ce type de marchandise justifie une information plus complète des acquéreurs potentiels, compte tenu de l'importance des risques supportés, et que cette information puisse se révéler complexe et coûteuse à obtenir la procédure de mise en vente ne diffère pas d'une vente volontaire de meubles classique<sup>44</sup>. Le niveau des asymétries auquel sont confrontés les consommateurs ne paraît pas tel que les autres catégories d'opérateurs habilités à exercer ce type de vente ne puissent apporter les garanties équivalentes aux consommateurs. En effet, les OVV et les CPJ, notamment, sont régulièrement amenés à organiser des ventes d'une complexité similaire à celle rencontrée lors d'une vente immobilière<sup>45</sup>. En l'état, ces opérateurs paraissent en mesure d'organiser et de proposer ce type de service et d'apporter aux enchérisseurs des garanties similaires à celles requises traditionnellement pour la vente de biens immobiliers si la réglementation le permettait<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> Meubles, marchandises et immeubles.

<sup>41</sup> En effet, en 2011, 79 % des SVV en activité sur le marché étaient adossées à des offices de commissaires-priseurs judiciaires, soit 313 des 396 OVV en exercice.

<sup>42</sup> Par exemple, la souscription d'une assurance spécifique couvrant les risques de non paiement des parties suffirait sans doute largement à garantir la sécurisation des transactions.

<sup>43</sup> Cette exclusivité ne concerne pas les successions vacantes, réservées aux Domaines.

<sup>44</sup> La seule différence notable réside dans le fait que ces ventes sont réalisées à la bougie (petites mèches ou feux qui, lorsqu'ils s'éteignent, laissent monter une fumée indiquant sans ambiguïté leur extinction).

<sup>45</sup> Par exemple, la vente de certaines œuvres d'art peut nécessiter de recourir à une expertise poussée sur l'origine de la marchandise, son authenticité et son état dans des conditions qui peuvent se révéler tout aussi complexes que lors d'une recherche d'information sur un bien immobilier.

<sup>46</sup> Dans ce cas, ces opérateurs seraient également tenus d'appliquer la réglementation actuelle qui impose aux notaires des règles de publicité spécifiques (à travers notamment la préparation d'un cahier des charges). Par ailleurs, la mise en œuvre de dispositions complémentaires destinée à offrir aux consommateurs des garanties proches de celles édictées pour les ventes de gré à gré, permettrait sans doute d'attirer davantage de consommateurs vers de ce mode de transaction. Ainsi la mise en place d'un délai de rétractation après adjudication pourrait être envisagée.

## Annexe 7

Enfin, la réglementation qui s'applique aux ventes aux **enchères de biens immatériels** (brevets, parts de sociétés) fait l'objet d'interprétations diverses. Les représentants des commissaires priseurs judiciaires ont indiqué à la mission qu'ils estimaient ne pas être habilités à procéder à de telles ventes, sans pour autant identifier d'opérateur qui pourraient les prendre en charge. La mission note qu'en l'absence de clarification, les professionnels ne développent pas ce pan d'activité ; certains le font sous la forme juridique du courtage d'enchères, qui ne présente pas les mêmes garanties. Pourtant, l'intérêt de pouvoir vendre, dans les conditions normées que sont celles de la vente aux enchères (notamment en termes de transparence, indépendance et déontologie du professionnel), est, selon les acteurs du marché, amené à croître.

Tout en reconnaissant le chemin opéré en 2011, la mission constate que le paysage des enchères français requiert encore une clarification et une simplification du droit, que ce soit en matière de ventes volontaires ou judiciaires.

L'atomisation du marché est par ailleurs génératrice de coûts pour l'État qui doit mobiliser des ressources afin d'organiser la régulation et le contrôle administratif des différents segments.

**Tableau 17 : Segmentation du marché français des enchères publiques en novembre 2012**

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires	Nombre d'opérateurs en 2011	Volume estimé des ventes
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	CPJ		410 CPJ répartis dans 313 offices	0,3 M€ (CES, 2007)
		OVV (adossés ou non à une étude de CPJ)	396 OVV dont 313 adossés à une étude de CPJ	2,4 Mds€ dont 1,1 Mds€ pour les 63 OVV non adossés à une étude de CPJ (CVV, 2011)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et HJ (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	HJ (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)	9 132 notaires répartis dans 4 550 études (2011) et des 3 275 HJ répartis dans 1943 études (2010).	Moins de 1 % des notaires (90 environ) et environ 14 % des HJ (entre 300 et 350, pour 10 % de leur CA) exercent cette activité à titre accessoire <sup>47</sup>
Immeubles	Notaires et avocats			1,5 Mds€ (DG Trésor, 2008)
		Notaires	9 132 notaires	
Biens immatériels	Réglementation faisant l'objet d'interprétations diverses, sans acteur clairement identifié.			
Vente de marchandises en gros	CMA (ou CPJ, HJ, notaire sur désignation du tribunal)	CMA, OVV (adossés ou non à une étude de CPJ)	400 cabinets de CMA dont 200 assermentés (2008)	

<sup>47</sup> Dans son rapport enregistré le 11 mai 2011, fait au nom de la Commission des lois sur la proposition de loi de libéralisation des ventes volontaires Philippe Houillon fait état, au 31 décembre 2010 de quelque 457 huissiers de justice (sur un total de 3 249) organisant et réalisant, à titre accessoire, des ventes aux enchères publiques de biens meubles dans les communes où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire.

Concernant les notaires : dans son rapport d'activité pour 2003, le Conseil des ventes a recensé 8 études de notaires organisant régulièrement des ventes volontaires. Dans le rapport précité, M. Philippe Houillon fait état, au 31 décembre 2010, d'une centaine de notaires (90 sur un total de 9 010) organisant et réalisant, à titre accessoire, des ventes aux enchères publiques de biens meubles dans les communes où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire.

## Annexe 7

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires	Nombre d'opérateurs en 2011	Volume estimé des ventes
Saisies des douanes	Receveur des douanes	-		
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	-		50 000 lots vendus par an (DG Trésor, 2008)
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	-	17 crédits municipaux	
Opérations de courtage électroniques	Exclues de la réglementation			

*Source : Actualisation IGF de données de la Direction générale du Trésor*

*CPJ : commissaire-priseur judiciaire*

*HJ : huissier de justice*

*OVV : opérateur de ventes volontaires*

*CMA : courtier de marchandises assermenté*

### 3.3. Le tarif pratiqué pour les ventes volontaires a doublé depuis la libéralisation intervenue en 2000

Il convient de rappeler qu'avant la loi de 2000, pour une vente volontaire, les frais dus par le vendeur étaient plafonnés par le tarif réglementaire, tandis que ceux dus par l'acheteur étaient alignés sur la grille tarifaire.

La comparaison entre les tarifs pratiqués pour les ventes volontaires et ceux des ventes judiciaires permet de constater un écart du simple au double entre tarifs réglementés (judiciaires) et tarifs libres.

Ainsi, les trois ventes programmées au mois de décembre à Drouot prévoient-elles des frais de 20 % HT pour les acheteurs, sans mention des frais facturés aux vendeurs, qui peuvent être estimés à 3 % HT environ.

Le tableau 7 permet de constater que le total des frais prélevés rapporté au montant adjudiqué s'élève à environ 27,3 %. Ce taux a connu une hausse continue depuis l'année 2000 (s'élevant par exemple à 24,4 % en 2007) en dépit des volumes supérieurs et de la concentration du marché qui aurait pu se traduire par des économies d'échelle et donc par de moindres coûts pour les clients.

Ces valeurs sont à comparer aux 12 % HT ou 14,35 % TTC qui s'appliqueraient en cas de vente encadrée par le tarif réglementaire (hors remboursement de frais éventuels), en vigueur jusqu'en 2000. L'augmentation se porte à environ 90 % entre 2000 et 2010.

M. Christian Giacomotto, président du Conseil des ventes volontaires, a été entendu, le 29 avril 2009, au Sénat et a confirmé cette tendance. Il a indiqué que depuis la libéralisation des tarifs des sociétés de ventes volontaires en 2000, les coûts d'intermédiation avaient connu un doublement. Il a précisé que cette hausse a essentiellement porté sur les frais acheteur, les sociétés de ventes volontaires ayant contenu l'augmentation des frais vendeur, afin de rester attractives pour les propriétaires de biens de valeur.

M. Christian Giacomotto a, par ailleurs, souligné que les frais demeuraient moins élevés au sein des sociétés de ventes volontaires de véhicules d'occasion, en raison d'une concurrence particulièrement forte et de la concentration des gros vendeurs, tels que les sociétés de location de véhicules.

Le conseil économique et social indique dans un avis sur le rapport présenté par M. Pierre Simon au nom de la section des finances<sup>48</sup> : « *les coûts d'intermédiation en ventes aux enchères demeurent inférieurs à la moyenne des marges pratiquées en ventes directes comparables ; d'ailleurs, les antiquaires s'approvisionnent très largement en ventes publiques. Les délais de paiement pour les vendeurs sont également un avantage des ventes aux enchères* ».

La mission note enfin qu'en matière de ventes judiciaires, le barème dégressif qui existait à l'origine a été remplacé par un taux fixe plus avantageux pour les professionnels, mais plus coûteux pour les clients concernés par une vente décidée par la justice.

### **3.4. Des infractions des CPJ et des OVV ont mis en évidence une protection incomplète des clients en dépit de la réglementation**

L'affaire des commissionnaires Drouot a mis en exergue, en 2009, des pratiques délictuelles de vol et de recel organisés au sein de l'hôtel des ventes le plus prestigieux de France, impliquant non seulement des prestataires mais également des commissaires priseurs.

La loi de 2011 puis le décret n° 2012-423 du 28 mars 2012 ont contribué, suite à la mise en cause pénale de plusieurs commissaires-priseurs, à renforcer la réglementation portant sur le contrôle des OVV et des commissaires-priseurs judiciaires.

Les vérifications de la tenue de la comptabilité dans les études de commissaires-priseurs judiciaires, ainsi que le respect par ces derniers de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui étaient uniquement confiées à la profession, doivent depuis ce décret être réalisées avec le concours d'un expert-comptable vérificateur désigné par la chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires. La liste desdits experts comptables pouvant effectuer les vérifications est établie par chaque chambre de discipline et soumise à l'agrément du procureur général.

Le décret donne en outre au procureur de la République la possibilité de déclencher des vérifications occasionnelles dans les offices de commissaires-priseurs judiciaires.

En ce qui concerne les OVV, l'article L.321-18 du code de commerce dispose que le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques est chargé de « sanctionner les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles » qui leur sont applicables.

La procédure disciplinaire devant le Conseil des ventes intervient suite à l'instruction des réclamations reçues. Le commissaire du gouvernement a l'initiative de l'action disciplinaire à l'encontre des OVV déclarés comme des personnes chargées de diriger les ventes ; il est juge de l'opportunité des poursuites. En parallèle de cette procédure de droit commun, il existe une procédure d'urgence.

Les réclamations peuvent porter sur des ventes « montées »<sup>49</sup>, des retards de paiement des vendeurs, l'acquisition par un expert d'un lot qu'il avait estimé, la vente d'un bien neuf (avant la loi de 2011), l'absence de tenue des procès verbaux de vente par la personne compétente ou encore l'absence de publicité.

---

<sup>48</sup> Conseil économique et social, rapport de la séance des 25 et 26 mars 2008,

<sup>49</sup> Ventes organisées par un tiers non agréé ou qui, depuis septembre 2011, n'a pas déclaré son activité au CVV.

## Annexe 7

Le CVV indique dans son rapport annuel au titre de 2011 que le nombre de réclamations portant sur des OVV est stable, autour de 300 réclamations par an, pour 396 OVV déclarés fin 2011 (soit moins d'une réclamation par OVV et par an).

**Tableau 18 : Nombre de réclamations portant sur des OVV adressées au conseil des ventes volontaires**

Année	2003	2008	2009	2010	2011
Nombre de réclamations reçues	156	297	273	300	291

Source : conseil des ventes volontaires

Au cours de l'année 2011, huit OVV et huit commissaires-priseurs volontaires ont été cités à comparaître devant le CVV statuant disciplinairement par le commissaire du Gouvernement, certains à plusieurs reprises. Le Conseil des ventes volontaires a prononcé neuf sanctions contre des OVV (trois avertissements, quatre blâmes et deux interdictions temporaires d'exercice de toute activité (respectivement quatre mois et un mois) et huit sanctions contre des commissaires-priseurs volontaires (cinq avertissements, deux blâmes et un retrait définitif d'habilitation à diriger une vente aux enchères publiques).

En 2011, cinq signalements de ventes « montées » ont été effectués auprès du parquet territorialement compétent. Cinq autres signalements de faits pouvant être pénalement répréhensibles ont été, au cours de la même période, transmis aux parquets compétents.

### 3.5. Le monopole des ventes judiciaires est vraisemblablement incompatible avec la directive « Services » de la Commission Européenne

Une analyse juridique menée par la DGCCRF a interrogé la compatibilité des monopoles accordés à certaines professions en matière de ventes judiciaires, au regard de la réglementation européenne.

Au regard de la jurisprudence établie par la Cour de Justice de l'Union Européenne<sup>50</sup>, l'analyse juridique conduit à conclure que la mission de ces professions, en ce qui concerne leur activité judiciaire, s'exerce à la demande des tribunaux. La même jurisprudence amène à considérer que ces missions devraient relever du champ de la libre concurrence, et non de monopoles définis au niveau national.

*« En dépit de leur mode de désignation particulier [qui relève des tribunaux], ces professionnels ne disposent d'aucun pouvoir juridictionnel et ne tranchent eux-mêmes aucune contestation : en l'espèce, les missions et pouvoirs de contraintes sont dévolus au juge commissaire ou tribunal. [L'exercice de leurs activités] laisse intacts les pouvoirs d'appréciation et de décision desdites autorités<sup>51</sup> ».*

### 3.6. En l'absence de liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, le prix des études des CPJ croît et contribue à l'augmentation des tarifs

Lorsque leur nombre est limité, la valeur des autorisations d'exercer (offices ou parts d'offices dans le cas des notaires) s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur. La croissance de la demande en services des CPJ est a priori liée à celle du PIB et à celle des défaillances d'entreprises.

<sup>50</sup> Arrêt « Notaires » lié à l'affaire n°C-50/08, 24 mai 2011.

<sup>51</sup> Voir en ce sens le point 76 de l'arrêt précité.

## Annexe 7

Réciproquement, le niveau élevé du prix des études génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

Le montant moyen des cessions d'office, sur la période 2005-2008, a atteint 75 600 € pour les offices individuels et 248 000 € pour les offices en société, des valeurs moyennes qui masquent une forte hétérogénéité, notamment du fait de la concentration des ventes<sup>52</sup>. Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient respectivement à 155 000 € et 343 000 € pour ces deux types d'offices<sup>53</sup>, matérialisant des hausses de 106 % et 38 %. Ces hausses sont toutefois à interpréter avec précaution, l'échantillon ayant fait l'objet de cessions pouvant différer sensiblement entre ces deux périodes.

L'évolution des revenus et du prix des parts par professionnel peut être appréhendée grâce aux dossiers de cessions transmis à la Chancellerie. Suite à la libéralisation des ventes volontaires réalisée en 2000, le bénéfice et le prix moyens d'une étude ont baissé jusqu'en 2005, avant de croître à nouveau depuis cette année.

**Tableau 19 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de commissaire-priseur judiciaire (CPJ), rapportés à un professionnel**

Année	Bénéfice moyen par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	149 301	38	-	-
2002	115 015	62	-	-
2003	68 975	66	-	-
2004	73 758	70	-	-
2005	50 258	76	115 686	27
2006	63 547	62	95 397	16
2007	83 076	53	123 445	22
2008	70 157	37	97 306	22
2009	91 882	31	SS	9
2010	SS	3	113 254	10
2011	-	-	172 391	30
Évolution 2005-2009	82,8 %	-	26,9 %	-
Évolution 2001-2009	-38,5 %	-	-	-

*Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.*

*Le bénéfice moyen correspond à la moyenne glissante des trois années avant la cession, tandis que le prix moyen d'acquisition résulte des cessions intervenues effectivement dans l'année.*

*Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.*

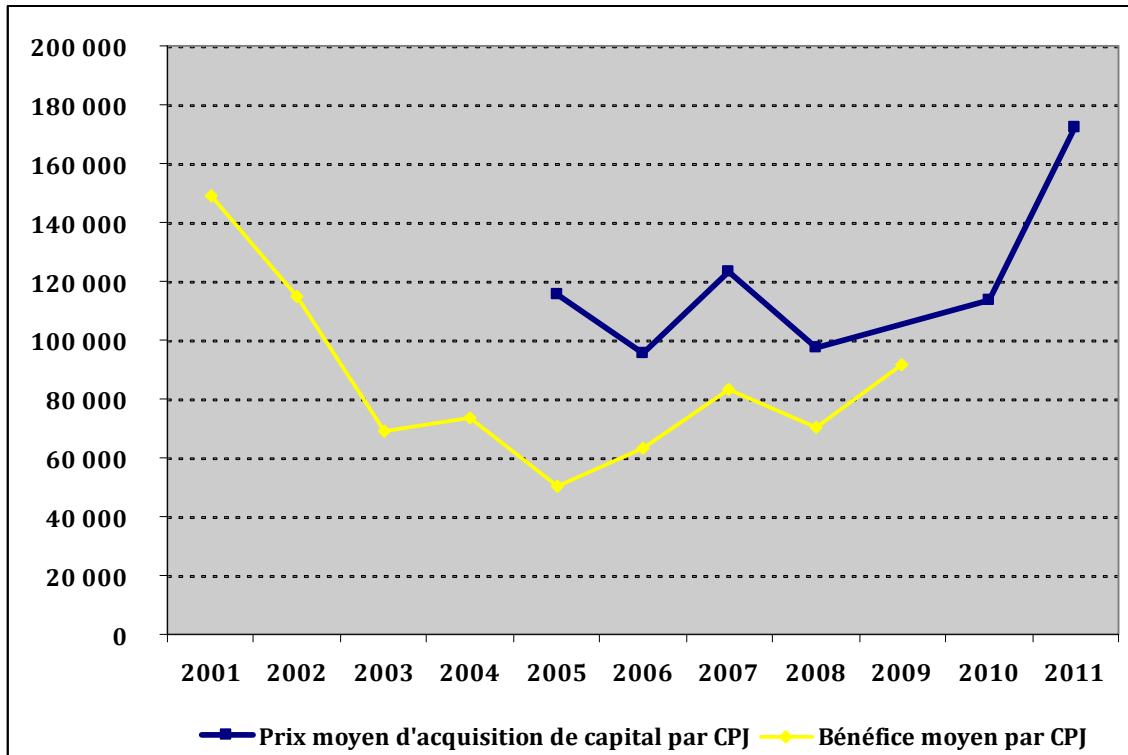
*SS : secret statistique*

<sup>52</sup> *Source :* Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

<sup>53</sup> *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.



Graphique 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de CPJ, rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères

Les activités de vente aux enchères volontaires et judiciaires sont segmentées selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes<sup>54</sup>.

**Tableau 20 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire**

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires <sup>55</sup> (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)

<sup>54</sup> Commissaires-priseurs judiciaires, opérateurs de ventes volontaires, notaires, huissiers de justice, courtiers de marchandises assermentés, avocats, receveur des douanes, commissaire des domaines, agent des crédits municipaux.

<sup>55</sup> Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.

## Annexe 7

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

*Source : Mission IGF.*

La maîtrise de la complexité des ventes et le besoin de sécurité juridique des vendeurs et des acheteurs peuvent être satisfaits de façon équivalente par plusieurs professions.

### Conclusion :

La mission n'identifie aucun motif autre qu'historique à la persistance du monopole des commissaires-priseurs judiciaires et des notaires en particulier.

Une simple validation de qualification, sur la base d'un diplôme ou d'une formation continue qualifiante, pourrait être envisagée, en particulier à destination de toutes les professions du droit.

Il s'agirait d'aligner l'ensemble du dispositif sur celui en vigueur depuis 2001 pour les ventes volontaires : un professionnel pourrait être autorisé à effectuer un type de vente donné (volontaire ou judiciaire) dès lors qu'il réunit des conditions d'honorabilité et de qualification, issues de sa formation initiale ou continue.

La qualification obligatoire légitime concerne les aspects juridiques, points communs de l'ensemble de ces activités. Ceci n'empêche pas les professionnels concernés de se former à d'autres compétences spécifiques et d'en informer les clients, en dehors de toute obligation.

## 4.2. Pouvoir d'évocation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés des ventes judiciaires

L'organisation actuelle des pouvoirs publics prévoit que ces tarifs relèvent de la compétence conjointe des Ministres en charge du secteur concerné et de l'économie, reflet d'une tutelle économique dispersée. Or, la méthode d'élaboration de ces tarifs ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

La situation est donc dégradée par rapport à des secteurs comme l'énergie ou les télécommunications où le régulateur sectoriel, dans l'exercice de sa mission, vérifie de façon ordonnée la pertinence économique de la décision prise.

### Conclusion :

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des commissaires-priseurs judiciaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

- ◆ l'Autorité de la concurrence dispose d'une expertise et de prérogatives d'investigation lui permettant d'analyser de façon plus approfondie que des administrations publiques généralistes la structure de coût des activités relevant du tarif réglementé et leurs facteurs d'évolution ;
- ◆ confier à une autorité administrative indépendante le soin de se prononcer publiquement sur la construction économique des tarifs rendrait transparente la négociation entre les professions et leurs ministères de tutelle ;
- ◆ la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sur la marge à retenir tiendrait mieux compte du niveau général d'expertise des professionnels, de leur durée de formation, de la prise de risque associée à l'activité et de l'évolution générale des prix et des coûts dans l'économie.

#### 4.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs des CPJ

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des CPJ, le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en ventilant différemment les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total).

##### Conclusion :

Une révision périodique des tarifs éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

#### 4.4. Suppression des restrictions à la libre installation des CPJ, sauf exception motivée

Parmi les professions réglementées examinées, certaines disposent d'une liberté entière d'installation sous réserve que la personne dispose des qualifications requises et s'inscrive, selon les cas, à l'ordre ou aux chambres des métiers (ex. les médecins généralistes et spécialistes, les professions artisanales hormis les taxis, les professions du chiffre, **les commissaires-priseurs volontaires**).

En théorie, l'octroi d'une autorisation explicite vise à assurer un contrôle de la puissance publique sur les professionnels, notamment quand ils sont investis de la qualité d'officiers publics ou ministériels.

La mission constate que le contrôle administratif exercé s'apparente souvent à une limitation de l'offre de services. L'effet de rareté des autorisations que ceci engendre crée un effet patrimonial pour les détenteurs des autorisations administratives. Il en résulte un coût élevé d'installation pour les nouveaux entrants et une allocation sous-optimale des compétences des professionnels qualifiés désirant s'installer. La barrière à l'entrée des candidats CPJ semble moindre que celle d'autres officiers publics ministériels (notaires, par exemple). Cependant, la mission n'a pas identifié de justification économique à ce que les ventes judiciaires fassent l'objet d'une restriction à l'installation, quand la même activité exercée pour des ventes volontaires repose sur le seul respect de critères de compétence et de règles de fonctionnement.

En remplacement d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante. Il a été institutionnalisé chez les notaires. Fin 2012, la Chancellerie indiquait qu'aucun commissaire-priseur judiciaire salarié n'avait été nommé.

Contrairement aux avocats salariés, les candidats CPJ n'ont pas la liberté de s'installer. La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, un préalable nécessaire à l'installation.

Conclusion :

La mission relève que l'objectif poursuivi par le dispositif d'autorisation actuel serait rempli si l'intervention de la puissance publique se limitait, à un pouvoir d'opposition à l'installation, motivée par des motifs précis définis par la loi. La réglementation de l'installation des CPJ pourrait s'inspirer de celle des OVV.

#### **4.5. L'indépendance des CPJ et CPV peut être atteinte sans restriction sur le capital des sociétés d'exercice**

La suppression des restrictions capitalistiques pourrait permettre le développement de formes d'exercice professionnel alternatives à l'exercice libéral. Il s'agit là d'un mouvement qui semble séduire un nombre croissant de professionnels, notamment les jeunes générations qui considèrent lourd d'exercer sous forme libérale. L'exercice salarié d'une profession ne fait pas obstacle à l'accomplissement de ses obligations déontologiques par le professionnel.

D'ores et déjà certains textes reconnaissent d'ailleurs la possibilité de concilier l'indépendance professionnelle avec le lien de subordination que suppose un contrat de travail :

- ◆ pour les notaires salariés, l'article 1<sup>er</sup> ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat précise notamment que, « *nonobstant toute clause du contrat de travail, le notaire salarié peut refuser à son employeur de recevoir un acte ou d'accomplir une mission lorsque cet acte ou cette mission lui paraissent contraires à sa conscience ou susceptibles de porter atteinte à son indépendance* » ;
- ◆ pour les avocats salariés, l'article 7 de loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit que « *l'avocat peut exercer sa profession en qualité de salarié* » qui, « *dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail* ».

Conclusion :

**Pour les OVV et les études des CPJ, des règles déontologiques de cette nature pourraient être envisagées en parallèle d'un allègement des contraintes sur le capital.**

Elles se traduiraient par un accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la chambre des CPJ et du CVV.

#### **4.6. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »**

Pouvoirs publics et professionnels ont fait le constat, que la mission ne remet pas en cause, que, dans certains territoires, le nombre de clients des professions étudiées est inférieur au seuil de rentabilité ou de revenu acceptables par les professionnels.

Pour qu'un service de proximité soit, malgré cela, proposé, certains tarifs réglementés sont spécifiquement aménagés.

## Annexe 7

Il s'agit d'assurer un minimum d'attractivité pour des territoires où un tarif au prix de revient rendrait l'activité peu rentable.

Cet objectif est au cœur des considérations de la Chancellerie dans la définition des tarifs des notaires, des huissiers, des commissaires priseurs judiciaires.

### Conclusion

Il serait préférable d'explicitier le coût réel de cette politique d'aménagement du territoire et de la faire financer par l'impôt, local ou national, ou par une cotisation de péréquation explicite.

Quelques professions examinées utilisent déjà un tel mécanisme d'allocation des moyens : certaines communes peu peuplées font le choix de financer l'ouverture d'un cabinet médical ou infirmier de proximité.

Dans d'autres secteurs que ceux examinés par la mission, cette approche d'explicitation des coûts est systématique : les tarifs d'électricité sont décomposés en un tarif de distribution et un tarif de péréquation (la « *contribution au service public d'électricité* »), La Poste reçoit une subvention au titre de la distribution de courrier en zone rurale.

## **ANNEXE 9**

### **Annexe sectorielle sur la profession de pharmacien titulaire d'officine**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. <i>Démographie de la profession de pharmaciens .....</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Formes juridiques des unités légales.....</i>	<i>2</i>
1.2.3. <i>Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....</i>	<i>2</i>
1.3. Analyse économique de la profession .....	3
1.3.1. <i>Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Rentabilité des unités légales du secteur.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Les pharmacies d'officine réalisent 77,1 % de leur chiffre d'affaires sur les médicaments à prescription obligatoire et 9,1 % sur les médicaments à prescription facultative .....</i>	<i>5</i>
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. <i>La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice .....</i>	<i>6</i>
1.4.2. <i>Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....</i>	<i>8</i>
1.4.4. <i>Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels .....</i>	<i>9</i>
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>10</b>
2.1. Actes entrant dans le périmètre des activités réservées.....	10
2.1.1. <i>Les pharmaciens ont le monopole de la préparation et de la vente au détail des médicaments.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>La réglementation prévoit des dérogations au monopole des pharmaciens.....</i>	<i>11</i>
2.1.3. <i>Les produits à la frontière du médicament échappent au monopole des pharmaciens.....</i>	<i>11</i>
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre des activités réservées.....	12
2.3. Modes de rémunération .....	12
2.3.1. <i>Les prix et les marges aux médicaments remboursables sont complètement réglementés.....</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>Les prix des médicaments non remboursables et des autres produits vendus par les officines sont libres .....</i>	<i>14</i>
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	14
2.4.1. <i>L'accès à la profession de pharmacien est réglementé .....</i>	<i>15</i>
2.4.2. <i>La réglementation relative à l'implantation des pharmacies a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1999 .....</i>	<i>15</i>
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	17
2.5.1. <i>L'exercice de la profession de pharmacien titulaire d'officine est réglementé.....</i>	<i>17</i>
2.5.2. <i>Le fonctionnement des pharmacies d'officine est réglementé.....</i>	<i>18</i>
2.5.3. <i>Libre prestation de services.....</i>	<i>19</i>
2.5.4. <i>L'ordre des pharmaciens dispose de pouvoirs disciplinaires.....</i>	<i>20</i>
2.5.5. <i>Formes juridiques des structures d'exercice .....</i>	<i>20</i>
2.5.6. <i>Les groupements de pharmacies d'officine.....</i>	<i>22</i>
2.6. Éléments de comparaison internationale.....	23
2.6.1. <i>Allemagne.....</i>	<i>23</i>
2.6.2. <i>Pays-Bas.....</i>	<i>24</i>



2.6.3.	<i>Royaume-Uni</i> .....	25
2.6.4.	<i>États-unis</i> .....	26
2.6.5.	<i>Italie</i> .....	26
<b>3.</b>	<b>PRINCIPAUX CONSTATS</b> .....	<b>27</b>
3.1.	L'existence du <i>numerus clausus</i> des études de pharmacie n'est pas justifiée .....	27
3.2.	La réglementation limitant la liberté d'installation des pharmaciens freine l'évolution du maillage du territoire en pharmacies d'officine .....	27
3.3.	Les marges brutes des pharmaciens sur les médicaments remboursables ont augmenté depuis 1990 en raison de l'augmentation des prix des médicaments.....	29
3.3.1.	<i>Les prix des médicaments non remboursables ont augmenté deux fois plus vite que le coût de la vie depuis quinze ans</i> .....	30
3.3.2.	<i>Les prix pratiqués par les pharmacies sur les produits de parapharmacie sont très supérieurs à ceux de la grande distribution</i> .....	31
3.4.	Les pharmacies d'officine réalisent des marges importantes sur les médicaments à prescription médicale facultative.....	31
3.5.	La protection de la santé publique n'exige pas que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens....	32
3.6.	La réglementation relative à la vente des médicaments sur internet est excessivement restrictive et en contradiction avec la législation communautaire....	33
3.7.	La réglementation applicable au fonctionnement des officines de pharmacie n'est pas systématiquement respectée .....	33
3.7.1.	<i>Les obligations relatives à l'information sur les prix des médicaments non remboursables ne sont pas correctement appliquées</i> .....	33
3.7.2.	<i>Les pharmaciens assurent inégalement leur rôle de conseil et de prévention</i> .....	34
3.8.	La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de pharmaciens n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de pharmacies dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation.....	35
3.8.1.	<i>La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens</i> .....	35
3.8.2.	<i>Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire</i> .....	35
3.8.3.	<i>Le secteur des pharmacies d'officines court le risque de connaître une concentration menée principalement par des investisseurs étrangers</i> .....	36
3.8.4.	<i>Au demeurant, aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens soit limité</i> .....	37
<b>4.</b>	<b>OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION</b> .....	<b>38</b>
4.1.	Options spécifiques à la profession .....	38
4.1.1.	<i>La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs</i> .....	38
4.1.2.	<i>Une liberté d'installation totale pourrait être instaurée pour les pharmaciens</i> .....	40
4.2.	Options communes à d'autres professions.....	40
4.2.1.	<i>Le numerus clausus des études de pharmacie pourrait être supprimé</i> .....	40
4.2.2.	<i>Le capital des pharmacies d'officine pourrait être ouvert aux investisseurs</i> .....	41

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

**Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010**

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,47 %
Chiffre d'affaires	38 627 400 000 €
Valeur ajoutée	9 042 200 000 €
Résultat net comptable	3 002 000 000 €
Taux de rentabilité du secteur (=résultat net comptable / chiffre d'affaires)	7,77 %
Effectifs salariés	124 462
Nombre d'unités légales	25 107

*Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.*

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie de la profession de pharmaciens

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le tableau de l'ordre national des pharmaciens comptait 73 127 pharmaciens inscrits, dont 53 366 exerçant leur profession dans un cadre libéral (27 733 titulaires d'une officine et 25 633 adjoints travaillant dans une pharmacie d'officine). Le nombre de pharmacies d'officine en France métropolitaine (22 080 au 1<sup>er</sup> janvier 2012) diminue depuis quelques années (-434 officines entre 2008 et 2012). Cette baisse ainsi que la croissance de la population française expliquent pourquoi le nombre moyen d'habitants par pharmacie augmente.

**Tableau 2 : Évolution du nombre d'officine de pharmacie et du nombre de pharmaciens depuis 2008**

Année	Nombre d'officines	Nombre de pharmaciens inscrits à l'Ordre	dont pharmaciens titulaires (propriétaires d'une officine)	dont pharmaciens adjoints exerçant en officine libérale	Nombre de pharmaciens exerçant en officine libérale	Nombre moyen d'habitants par pharmacie
2008	22 514	72 509	28 168	25 444	53 612	2 696
2009	22 462	72 716	28 148	25 413	53 561	2 717
2010	22 386	73 332	28 073	25 796	53 869	2 793
2011	22 186	73 259	27 853	25 759	53 612	2 849
2012	22 080	73 127	27 733	25 633	53 366	2 900

*Source : publications annuelles d'éléments démographiques sur la profession de pharmacien par l'ordre national des pharmaciens. Les effectifs sont calculés au 1<sup>er</sup> janvier de l'année.*

### 1.2.2. Formes juridiques des unités légales

**Tableau 3 : Formes juridiques des unités légales du secteur en 2012**

Forme d'exploitation	Effectif	Part
Exercice en nom propre	7 842	35,5 %
Exploitation en société d'exercice libéral	6 589	29,8 %
Exploitation en société en nom collectif	3 656	16,6 %
Société à responsabilité limitée	1 523	6,9 %
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée	2 299	10,4 %
Copro	171	0,8 %
Total	22 080	100,0 %

*Source : Conseil national de l'ordre des pharmaciens.*

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

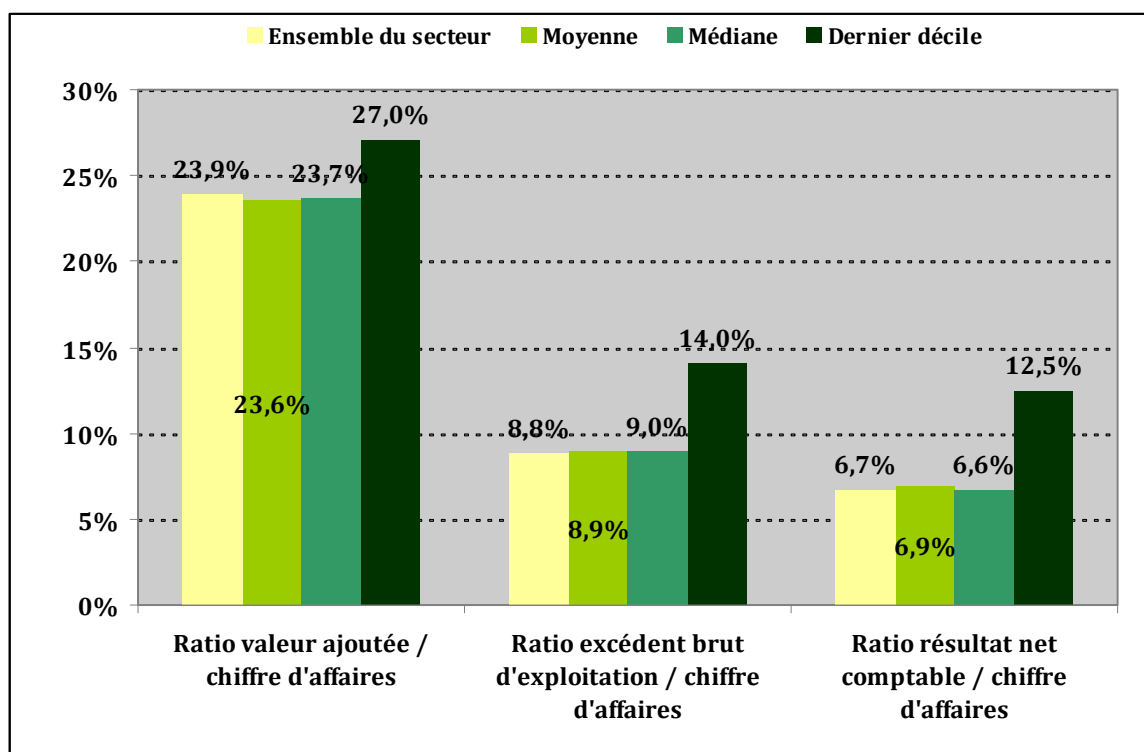
Les liasses fiscales de la direction générale des finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

**Tableau 4 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Dernier décile (top 10 %)
Chiffre d'affaires	32 366 253 199 €	1 618 475 €	1 426 448 €	1 973 712 €	2 652 481 €
Valeur ajoutée	7 731 009 671 €	386 589 €	338 430 €	482 905 €	655 059 €
Excédent brut d'exploitation	2 858 203 659 €	142 924 €	119 796 €	187 388 €	274 872 €
Résultat net comptable	2 174 555 099 €	108 739 €	88 974 €	147 325 €	222 571 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés.

Plus de la moitié des pharmacies d'officine sont des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 5) ; le résultat net comptable moyen des pharmacies de ce sous-échantillon s'élève à 107 278 € en 2010, soit 4,75 fois le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des pharmacies d'officine imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est plus élevé en moyenne (147 027 €), vraisemblablement parce que ces pharmacies sont d'une taille plus importante. Enfin, les pharmacies imposées à l'impôt sur les sociétés ont un résultat net moyen plus faible (81 986 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les pharmaciens associés se versent.

## Annexe 9

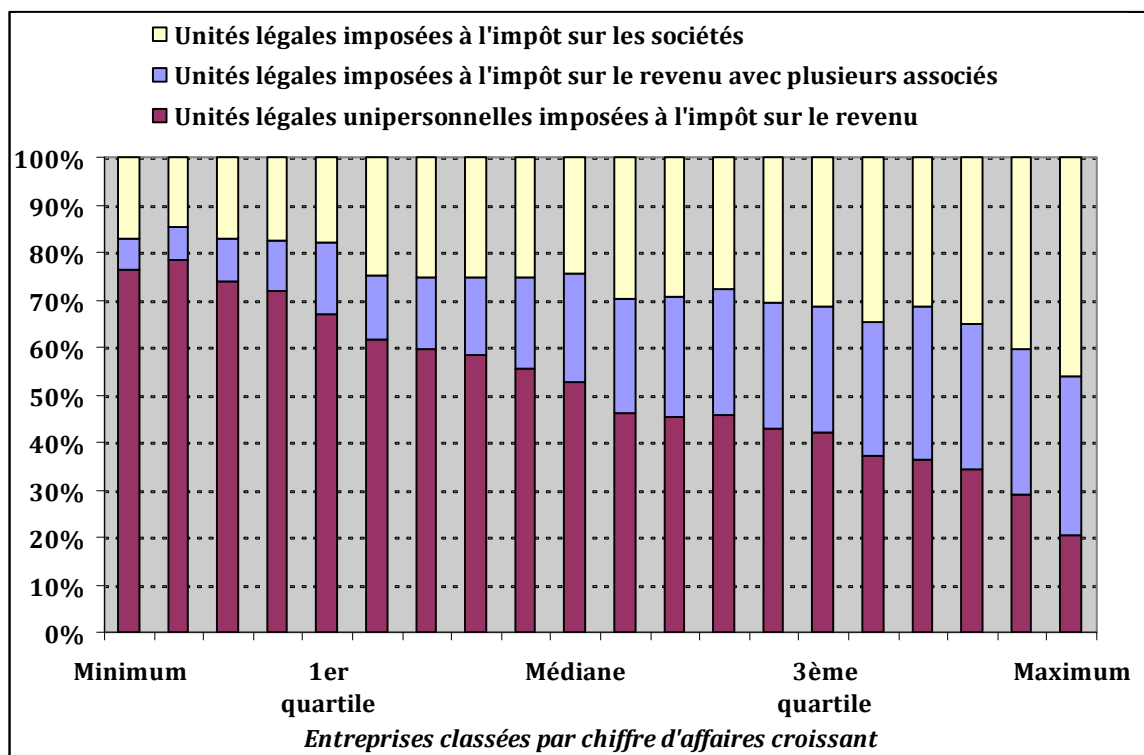
**Tableau 5 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	10 257	107 278 €	92 046 €	22 590 €	19 270 €	4,75	4,78
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	4 237	147 027 €	126 384 €				
Entreprise imposée à l'IS	5 504	81 986 €	68 108 €				
<b>Total</b>	<b>19 998</b>	<b>108 739 €</b>	<b>88 974 €</b>				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Le graphique 2 permet de voir que les petites pharmacies sont majoritairement des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu. A l'inverse, les grandes pharmacies sont plus souvent des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu comportant plusieurs associés ou des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés.

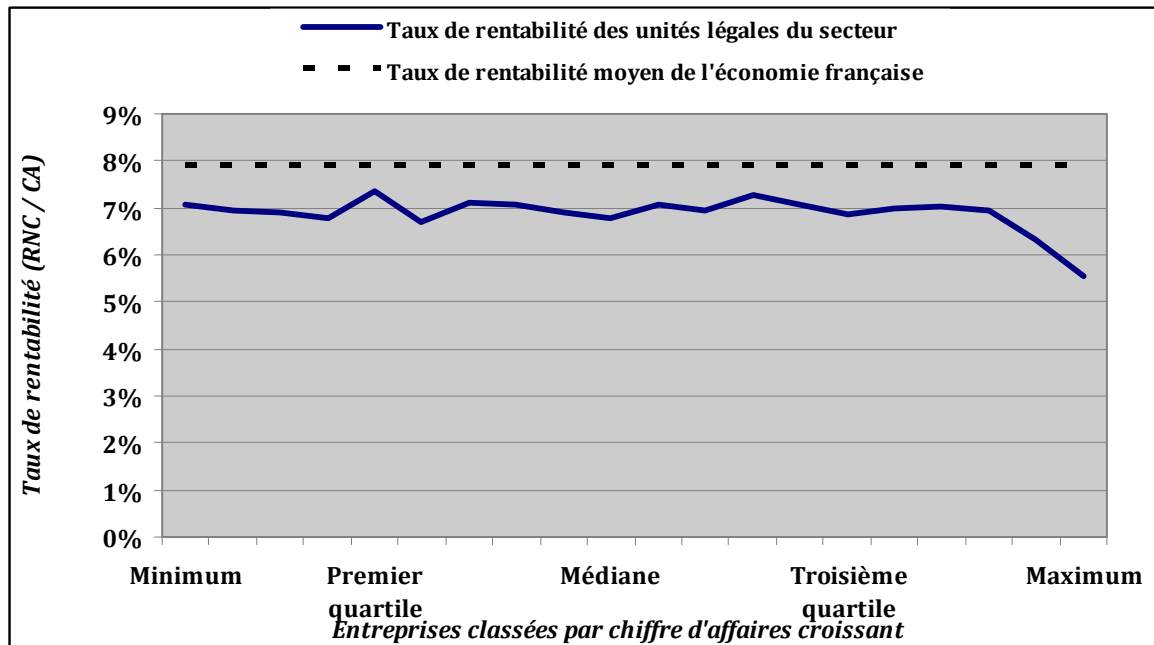
**Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vintile de chiffre d'affaires est de 7,4 %.

La rentabilité moyenne des pharmacies en 2010 est proche de 7 % (graphique 3) et varie très peu en fonction du chiffre d'affaires ; cette rentabilité est légèrement inférieure à celle de l'ensemble de l'économie, en partie à cause de l'intensité capitalistique relativement élevée du secteur. La légère baisse de la rentabilité observable pour les plus grandes pharmacies (les deux derniers vintiles) s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des pharmacies imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les pharmaciens associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

### 1.3.3. Les pharmacies d'officine réalisent 77,1 % de leur chiffre d'affaires sur les médicaments à prescription obligatoire et 9,1 % sur les médicaments à prescription facultative

Les médicaments vendus par les pharmaciens peuvent être remboursables ou non remboursables, à prescription médicale obligatoire (PMO) ou à prescription médicale facultative (PMF). Les médicaments à prescription médicale obligatoire représentent 75,3 % du chiffre d'affaires des officines (70,4 % pour les médicaments remboursables à PMO), tandis que la part des médicaments à prescription médicale facultative s'élève à 9,1 % (tableau 6). Enfin, les autres produits et services vendus par les pharmacies représentent 15,6 % de leur chiffre d'affaires.

Tableau 6 : Décomposition du chiffre d'affaires d'une pharmacie d'officine moyenne en 2011

Type de produits	Médicaments remboursables	Médicaments non remboursables	Total
Médicaments à prescription médicale obligatoire	70,4 %	4,9 %	75,3 %
Médicaments à prescription médicale facultative	6,7 %	2,4 %	9,1 %
<b>Total médicaments</b>	77,1 %	7,3 %	84,4 %
<b>Autres produits prescrits</b>	-	-	6,8 %
<b>Autres produits non prescrits</b>	-	-	8,2 %
<b>Autres produits et services</b>	-	-	0,6 %

*Source : Bilan économique 2012 publié par le LEEM (organisation représentant les entreprises du médicament) et ANSM (analyse des ventes de médicaments en France en 2011).*

## 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des pharmaciens titulaires d'officine, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un pharmacien exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un pharmacien exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

## Annexe 9

**Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des pharmaciens titulaires d'officine en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des pharmaciens exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de pharmaciens exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).



### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-18 377 €	- 1 952 €	- 66 021 €
Les 10 % qui gagnent le moins	25 708 €	14 609 €	8 580 €
Les 25 % qui gagnent le moins	53 503 €	57 123 €	35 022 €
Moyenne	107 278 €	147 027 €	81 986 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	92 046 €	126 384 €	68 108 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>142 928 €</b>	<b>210 486 €</b>	<b>111 055 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	206 809 €	305 994 €	170 509 €
Les 1 % qui gagnent le plus	380 139 €	523 425 €	337 482 €
Nombre d'unités légales	10 257	4 237	5 504
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	3,7	3,2

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

**Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010**

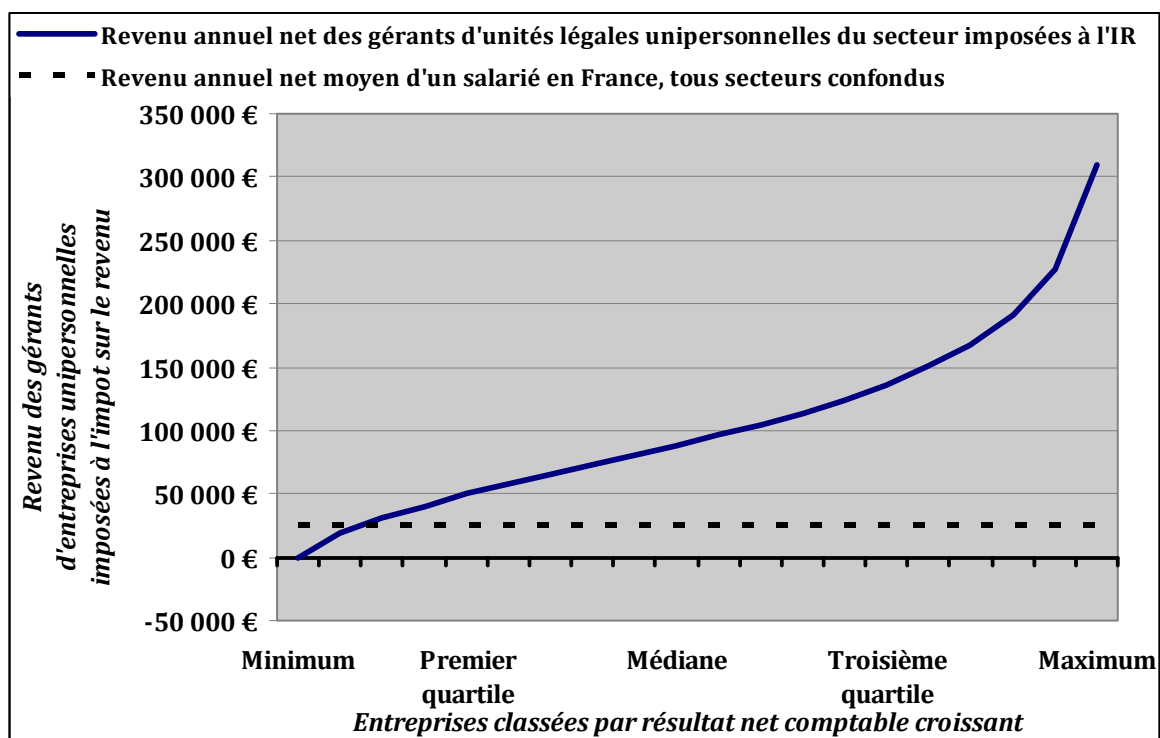
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 18 231 €	- 35 604 €	- 125 560 €
Les 10 % qui gagnent le moins	22 122 €	16 918 €	- 719 €
Les 25 % qui gagnent le moins	44 368 €	55 369 €	24 885 €
Moyenne	91 017 €	133 204 €	80 432 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	77 320 €	108 779 €	60 235 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>117 679 €</b>	<b>186 103 €</b>	<b>99 641 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	175 507 €	270 973 €	180 071 €
Les 1 % qui gagnent le plus	348 783 €	491 046 €	448 561 €
Nombre d'unités légales	2 097	666	680
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	3,4	4,0

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 90 % des pharmaciens titulaires d'officine exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu retirent de leur activité libérale des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 4). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus professionnels supérieurs à 143 000 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus professionnels supérieurs à 207 000 € par an.

**Graphique 4 : Répartition des revenus des pharmaciens exerçant dans une pharmacie unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu gagnent plus de 90 521 € en 2010.*

#### **1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels**

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux du premier associé de 22 pharmacies imposées à l'impôt sur les sociétés et choisies aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé de la pharmacie rattachables à l'activité de celle-ci. Ainsi, on constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 77 270 € en moyenne, ce qui est inférieur au revenu moyen des pharmaciens

Ce revenu est composé à 51,3 % de traitements et salaires (39 659 € en moyenne), à 9,2 % de revenus de capitaux mobiliers (7 145 € en moyenne), à 20,6 % de revenus fonciers (15 920 € en moyenne), et à 18,8 % d'autres revenus (14 545 € en moyenne).

**Tableau 10 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA**

Type de revenu	Montant moyen de ce type de revenu	Part moyenne dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité
Traitement et salaires	39 659,60 €	51,3 %
Revenus de capitaux mobiliers	7 145,14 €	9,2 %
Revenus fonciers	15 920,77 €	20,6 %
Autres revenus	14 545,45 €	18,8 %
Total des revenus rattachables à l'activité	77 270,97 €	100,0 %

*Source : Mission nationale d'audit.*

## 2. Activité de la profession

A titre liminaire, il convient de rappeler que les pharmaciens exercent leur profession dans de multiples cadres : les officines de ville, les établissements hospitaliers, la distribution en gros, l'industrie pharmaceutique, les laboratoires de biologie médicale et la recherche. Les pharmaciens titulaires des officines de ville (section A de l'ordre national des pharmaciens) et leurs adjoints (section D) ne constituent donc qu'une fraction de la profession (environ 73 % en 2011).

### 2.1. Actes entrant dans le périmètre des activités réservées

#### 2.1.1. Les pharmaciens ont le monopole de la préparation et de la vente au détail des médicaments

Aux termes de l'article L.4211-1 du code de la santé publique, les pharmaciens détiennent le monopole de la préparation et de la vente en gros et au détail de tous les médicaments<sup>2</sup>, que ceux-ci soient remboursables ou pas, et soumis à prescription médicale obligatoire ou pas. Ce monopole s'étend également à :

- ◆ la préparation et la vente des objets de pansements et de tous articles présentés comme conformes à la pharmacopée ;
- ◆ la vente au détail des plantes médicinales ;
- ◆ la vente au détail des huiles essentielles à usage médical ;
- ◆ la vente au détail des aliments lactés diététiques pour nourrissons et des aliments de régime destinés aux enfants du premier âge ;
- ◆ la vente au détail des dispositifs de diagnostic *in vitro*.

Le monopole des pharmaciens est en fait un double monopole :

- ◆ le monopole pharmaceutique : les médicaments ne peuvent être distribués que par des pharmaciens diplômés ;

<sup>2</sup> L'article L.5111-1 définit un médicament comme toute substance ou composition présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales, ainsi que toute substance ou composition pouvant être utilisée chez l'homme ou chez l'animal ou pouvant leur être administrée, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique.

## Annexe 9

- ◆ le monopole officinal : les pharmacies d'officine ont le monopole de la vente au détail des médicaments. Le monopole officinal est toutefois partiellement remis en cause : conformément à la directive européenne « médicaments falsifiés »<sup>3</sup> qui dispose que les médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire peuvent être vendus sur internet, les officines de pharmacies sont autorisées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013 à vendre des médicaments à prescription médicale facultative sur leur site internet (article L5125-34 du code de la santé publique).<sup>4</sup> La mission relève néanmoins que la transposition en droit interne de la directive européenne en a réduit le champ d'application, puisqu'aux termes du décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012, seuls les médicaments en accès direct (dits médicaments OTC) peuvent être vendus sur internet.

### 2.1.2. La réglementation prévoit des dérogations au monopole des pharmaciens

Toutefois, le code de la santé publique prévoit un certain nombre de dérogations à ce monopole, dont trois notables :

- ◆ premièrement, les médecins établis dans une commune dépourvue de pharmacie peuvent être autorisés à avoir chez eux un dépôt de médicaments, et à délivrer des médicaments aux personnes auxquelles ils donnent leurs soins. Cette dérogation est néanmoins assortie de conditions restrictives : les médecins concernés ne peuvent en aucun cas avoir une officine ouverte au public, et ne doivent délivrer que les médicaments prescrits par eux au cours de leur consultation. Enfin, cette autorisation est retirée dès qu'une pharmacie est créée dans une des communes mentionnées dans l'autorisation. Il semble que cette dérogation soit peu utilisée actuellement ;
- ◆ deuxièmement, les opticiens lunetiers peuvent vendre au public les produits destinés à l'entretien des lentilles oculaires de contact ;
- ◆ troisièmement, les pharmaciens partagent le monopole de la distribution des médicaments vétérinaires avec les vétérinaires et (avec certaines conditions) les groupements agréés d'éleveurs.

### 2.1.3. Les produits à la frontière du médicament échappent au monopole des pharmaciens

Certains dispositifs médicaux<sup>5</sup> à la frontière du médicament (dits produits « frontière ») qui sont juridiquement couverts par le monopole des pharmaciens font également l'objet d'une réglementation communautaire qui rend libre leur distribution. Par conséquent, ces produits peuvent être vendus par les parapharmacies et la grande distribution. Parmi ces produits figurent notamment :

- ◆ les produits d'hygiène et de soins (antiseptiques, alcool à 70° ou 90°, bains de bouche, pansements, compresses) ;
- ◆ les produits de confort (vitamine C, mélanges vitaminés, compléments alimentaires) ;
- ◆ les produits de diagnostic (tests de grossesse, glycémie) ;

<sup>3</sup> Directive 2011/62/UE du 8 juin 2011.

<sup>4</sup> Décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012.

<sup>5</sup> L'article L5211-1 du code de la santé publique définit un dispositif médical comme tout instrument, appareil, équipement, matière, produit, à l'exception des produits d'origine humaine, ou autre article utilisé seul ou en association, y compris les accessoires et logiciels nécessaires au bon fonctionnement de celui-ci, destiné par le fabricant à être utilisé chez l'homme à des fins médicales et dont l'action principale voulue n'est pas obtenue par des moyens pharmacologiques ou immunologiques ni par métabolisme, mais dont la fonction peut être assistée par de tels moyens. Constitue également un dispositif médical le logiciel destiné par le fabricant à être utilisé spécifiquement à des fins diagnostiques ou thérapeutiques.

## Annexe 9

- ◆ les produits anti-poux, le sérum physiologique ;
- ◆ les produits destinés à l'entretien ou à l'application des lentilles de contacts.

### 2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre des activités réservées

Les pharmacies d'officine sont autorisées à vendre d'autres produits que les médicaments *stricto sensu*. Toutefois, les marchandises pouvant être vendues en pharmacie sont énumérées dans une liste limitative arrêtée par le ministre chargé de la santé, sur proposition du Conseil national de l'ordre des pharmaciens. L'arrêté du 15 février 2002 donne la liste de ces marchandises dont les principales sont les produits destinés à l'entretien ou à l'application des lentilles oculaires de contact, les articles et appareils utilisés dans l'hygiène bucco-dentaire ou corporelle, les produits diététiques et de régime, les produits cosmétiques et les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

### 2.3. Modes de rémunération

Les modes de rémunération des pharmacies d'officine dépendent du type de produit considéré :

- ◆ les prix et les marges applicables aux médicaments remboursables sont réglementés ;
- ◆ les prix et les marges applicables aux médicaments non remboursables et aux produits autres que les médicaments vendus par les pharmacies d'officine sont libres.

#### Encadré 1 : Expérimentation des nouveaux modes de rémunération

Une expérimentation concernant de nouveaux modes de rémunération est en cours, permettant au pharmacien qui participe à l'éducation thérapeutique du patient dans le cadre d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA) de percevoir une rémunération pour cette activité.

#### 2.3.1. Les prix et les marges aux médicaments remboursables sont complètement réglementés

##### 2.3.1.1. Le système de la marge dégressive lissée

Le prix public TTC d'un médicament remboursable qui sert de base à la prise en charge par l'assurance-maladie est fixé par le Comité économique des produits de santé (CEPS). Ce prix est égal à la somme du prix fabricant hors taxes (PFHT), de la marge du grossiste-répartiteur, de la marge du pharmacien, et de la TVA. Toutes ces composantes du prix public sont administrées. Il est à noter que le prix public TTC d'un médicament n'est qu'un prix maximal : le pharmacien d'officine est libre de le vendre moins cher en réduisant sa marge. Cependant, la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes n'a connaissance d'aucun cas de pharmacien vendant des médicaments remboursables à un prix inférieur au prix public administré.

Les prix fabricant hors taxes sont fixés par convention entre le laboratoire pharmaceutique et le CEPS.

## Annexe 9

Les marges du grossiste et du pharmacien sont calculées selon le système de la marge dégressive lissée mis en place en 1990<sup>6</sup> :

- ◆ la marge du grossiste a été simplifiée en 2011<sup>7</sup> ; à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, elle est désormais égale à 6,68 % de la fraction du PFHT inférieure à 450 €, et nulle pour la fraction du prix supérieure à 450 €, et ne peut être inférieure à 0,30 €.
- ◆ La marge du pharmacien de France métropolitaine est composée d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe est de 0,53 € par boîte ; la part variable est égale à une proportion du PFHT : 26,1 % pour la fraction du PFHT inférieure à 22,90 €, 10 % pour la fraction du PFHT comprise entre 22,90 et 150 €, et 6 % au-delà de 150 €. La dernière révision de ce barème régressif a eu lieu en 2004.

Enfin, la TVA au taux super réduit de 2,1 % s'applique à la somme du prix fabricant et des deux marges.

### **2.3.1.2. Avantages pour les génériques**

Si le système de la marge dégressive lissée était mécaniquement appliqué, la marge du pharmacien sur les médicaments génériques serait plus faible que sur les médicaments princeps (le médicament d'origine).

Afin d'encourager la transition vers les médicaments génériques, la réglementation dispose que la marge des pharmaciens sur ces médicaments est égale à leur marge sur le princeps.<sup>8</sup> Le prix fabricant hors taxes des génériques étant inférieur à celui du princeps, le taux de marge des pharmaciens sur les génériques est supérieur à celui sur le princeps, et très fréquemment plus du double d'après les estimations de la Cour des Comptes.

### **2.3.1.3. La réglementation applicable aux avantages commerciaux bénéficiant aux pharmaciens a été réformée en 2008**

Jusqu'à la réforme intervenue en 2008, deux réglementations s'appliquaient aux avantages commerciaux dont les pharmaciens pouvaient bénéficier :

- ◆ les remises et ristournes accordées par leurs fournisseurs étaient limitées par l'article L138-9 du code de la Sécurité sociale à 2,5 % du prix fabricant hors taxes, sauf dans le cas des médicaments génériques où ce plafond était de 10,74 % jusqu'au 3 janvier 2008 ;
- ◆ les avantages financiers accordés par les fournisseurs en contrepartie de services commerciaux rendus par les pharmaciens dans le cadre de contrats de coopération commerciale ont été plafonnés en 2006 à 20 % du prix fabricant hors taxes diminué des remises et ristournes mentionnées ci-dessus<sup>9</sup> ; ce plafond a été porté à 15 % en 2007.

---

<sup>6</sup> Le système de la marge dégressive lissée a remplacé le système antérieur dans lequel la marge du pharmacien était strictement proportionnelle (et égale à 48,5 %) du prix fabricant hors taxes du médicament vendu.

<sup>7</sup> Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, la marge du grossiste-répartiteur était égale à 10,3 % du PFHT jusqu'à 22,90 €, à 6 % du PFHT pour la fraction du prix compris entre 22,90 € et 150 €, et à 2 % du PFHT pour la fraction du prix supérieure à 150 €.

<sup>8</sup> Arrêté du 29 avril 1999 relatif aux marges des médicaments remboursables.

<sup>9</sup> Article L442-2 du code du commerce, dans sa version en vigueur au 3 août 2005.

## Annexe 9

La loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel ») a simplifié ce dispositif en plafonnant l'ensemble des avantages commerciaux des pharmaciens à 17 % du prix fabricant hors taxes pour les génériques, et pour les princeps sous tarif forfaitaire de responsabilité (TFR).<sup>10</sup> Cet élargissement de l'assiette des produits pouvant faire l'objet d'une remise allant jusqu'à 17 % du PFHT compense donc au moins partiellement l'abaissement des taux maximaux de remise.

### 2.3.2. Les prix des médicaments non remboursables et des autres produits vendus par les officines sont libres

Contrairement aux médicaments remboursables dont les prix font l'objet de la réglementation présentée ci-dessus, les prix des médicaments non remboursables et des autres produits non pharmaceutiques vendus par les pharmacies d'officine ne sont pas réglementés. Il faut souligner ici que les pharmaciens d'officine sont les seules personnes autorisées à vendre au détail les médicaments non remboursables, produits dont ils sont en même temps libres de déterminer les prix.

Afin d'en informer le consommateur, les pharmaciens ont depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003 l'obligation de mettre en place un affichage des prix TTC des médicaments non remboursables en accès direct qui soit visible et lisible par le client. Pour les médicaments non remboursables qui ne sont pas en accès direct, le prix TTC doit figurer sur le conditionnement par le moyen d'une étiquette.

Les pharmaciens doivent également afficher dans leur officine sur un support clairement visible les informations suivantes : « *Le prix des médicaments non remboursables est libre. Vous êtes informés des prix pratiqués dans l'officine pour ces médicaments par affichage ou étiquetage et, pour les médicaments non remboursables soumis à prescription médicale obligatoire, par un catalogue librement accessible dans l'officine.* »<sup>11</sup> Enfin, lorsque le consommateur le demande, le pharmacien est tenu de lui fournir un justificatif de paiement pour tout médicament non remboursable vendu.

Contrairement aux médicaments remboursables qui sont soumis au taux super réduit de la TVA (2,1 %), les médicaments non remboursables sont soumis au taux réduit de la TVA (5,5 %) et les autres produits vendus en pharmacies au taux normal de la TVA (19,6 % en 2012).

### 2.4. Conditions d'accès à la profession

Il convient de distinguer la profession de pharmacien qui regroupe l'ensemble des pharmaciens travaillant au sein d'une pharmacie d'officine, d'une pharmacie hospitalière et de l'industrie pharmaceutique d'une part, et l'exploitation d'une pharmacie d'officine en libéral d'autre part.

Trois facteurs contribuent à la fermeture de la profession de pharmacien titulaire d'une officine :

- ◆ les conditions relatives à l'exercice de la profession de pharmacien ;
- ◆ le *numerus clausus* relatif au nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en pharmacie en deuxième année ;

---

<sup>10</sup> Le tarif forfaitaire de responsabilité est un accord signé par les CNAM et les professionnels de la santé, au terme duquel le remboursement de certains princeps dont des versions génériques existent se fait sur la base d'un tarif de référence visant à encourager la transition vers les génériques.

<sup>11</sup> Arrêté du 26 mars 2003 relatif à l'information du consommateur sur les prix des médicaments non remboursables dans les officines de pharmacie.

- ◆ les restrictions qui s'appliquent à la création et à l'exploitation de pharmacies d'officine.

#### 2.4.1. L'accès à la profession de pharmacien est réglementé

##### 2.4.1.1. Des conditions de diplômes restrictives

Toute personne souhaitant exercer la profession de pharmacien en France doit réunir les conditions suivantes :

- ◆ condition de formation : être titulaire de l'un des titres ou diplômes suivants :
  - le diplôme français d'État de docteur en pharmacie ou de pharmacien ;
  - un titre de formation de pharmacien délivré par un État membre de l'Union Européenne ou de l'Espace Économique Européen et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ;
  - un titre de formation de pharmacien délivré par l'un de ces États conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée ci-dessus, s'il est accompagné d'une attestation de cet État certifiant qu'il sanctionne une formation conforme à ces obligations et qu'il est assimilé, par lui, aux titres de formation figurant sur cette liste ;
- ◆ condition de nationalité : être de nationalité française, citoyen andorran, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou ressortissant d'un pays dans lequel les Français peuvent exercer la pharmacie lorsqu'ils sont titulaires du diplôme qui en ouvre l'exercice aux nationaux de ce pays ;
- ◆ être inscrit à l'ordre national des pharmaciens.

##### 2.4.1.2. Le numerus clausus des études de pharmacie a été relevé depuis une dizaine d'années

Depuis 1971, seul un nombre déterminé d'étudiants de première année des facultés de pharmacie est autorisé à poursuivre les études de pharmacie en deuxième année et au-delà, comme pour les autres professions médicales. Ce *numerus clausus* est fixé chaque année par arrêté du ministre de la santé. La mise en place d'une première année commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (intervenue en 2009) n'a pas modifié cette réglementation.

**Tableau 11 : Nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en pharmacie, par année**

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Numerus clausus</i>	2 588	2 790	2 990	2 990	3 090	3 090	3 090	3 095	3 095

Source : Legifrance.

Comme on peut le constater dans le tableau 11, le *numerus clausus* applicable aux études de pharmacie a été relevé ces dernières années (+20 % entre 2004 et 2012).

##### 2.4.2. La réglementation relative à l'implantation des pharmacies a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1999

De façon générale, l'objectif des règles portant sur l'implantation des pharmacies d'officine est de répondre de façon optimale aux besoins en médicaments de la population résidant dans les quartiers d'accueil de ces officines.



## Annexe 9

La création, le transfert et le regroupement de pharmacie sont subordonnés à l'octroi d'une licence, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé, après avis du représentant de l'État dans le département. Cette licence fixe l'emplacement où l'officine sera exploitée, et peut mentionner une distance minimale à respecter entre la future officine et l'officine existante la plus proche. Les transferts et les regroupements ne peuvent être accordés que s'ils permettent de répondre de « *façon optimale* » aux besoins en médicaments de la population résidente des quartiers d'accueil et s'ils n'ont pas pour effet de compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente de la commune ou du quartier d'origine.

On peut considérer que la réglementation relative à l'implantation des pharmacies a été accommodante jusqu'à la fin des années 1990, aboutissant à un nombre de pharmacies très supérieur à la cible que le législateur avait définie. Cette réglementation a été progressivement renforcée depuis.

### **2.4.2.1. Avant 1999, les normes restreignant la création d'officines n'étaient pas appliquées rigoureusement**

La première réglementation relative à l'implantation des officines de pharmacie est la loi du 11 septembre 1941, dont l'article 37 institue le système du quorum qui détermine le nombre d'officines autorisées dans une commune en fonction de son nombre d'habitants : une pour 3 000 habitants pour les villes de plus de 30 000 habitants, une pour 2 500 habitants pour les villes entre 5 000 et 30 000 habitants, et une pour 2 000 habitants ailleurs.

Toutefois, ce même article prévoit que des dérogations à ces règles pourront être accordées « *si les besoins de la population l'exigent* ». L'utilisation de cette disposition dérogatoire est allée bien au-delà de l'intention du législateur et a abouti à une situation dans laquelle le nombre d'officines est très supérieur à l'effectif théorique découlant d'une application stricte des règles. Par conséquent, le nombre de pharmacies par habitants en France était l'un des plus élevés d'Europe : 37 pour 100 000 habitants en 2007, contre 51 en Belgique, 48 en Espagne, 26 pour l'Allemagne, 18 pour le Royaume-Uni et 11 pour les Pays-Bas.<sup>12</sup>

### **2.4.2.2. Après 1999, plusieurs réformes ont abouti à un plafonnement de fait du nombre d'officines**

La loi du 27 juillet 1999 a supprimé la disposition dérogatoire mentionnée précédemment. Dans la mesure où la densité de pharmacies d'officine est généralement supérieure aux seuils prévus par la loi de 1941 (et qui n'ont pas été modifiés par la loi de 1999), ce changement de réglementation a abouti à un quasi-plafonnement de fait du nombre d'officines. En revanche, cette loi encourage les transferts et les regroupements d'officine.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a renforcé cette évolution à deux titres :

- ◆ **cette loi a fait du transfert d'officine le principal moyen permettant d'ouvrir une officine**, en établissant les règles suivantes :
  - dans une commune dépourvue de pharmacie et comptant plus de 2 500 habitants, l'installation d'une pharmacie par voie de transfert peut être autorisée ;
  - dans une commune de plus de 2 500 habitants et comptant au moins une pharmacie, l'installation d'une nouvelle pharmacie par voie de transfert peut être autorisée (mais pas la création d'une nouvelle officine), à raison d'une pharmacie par tranche de 3 500 habitants. Récemment, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 a relevé ce dernier seuil à 4 500 habitants ;

---

<sup>12</sup> Cour des Comptes, Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2008.

## Annexe 9

- lorsque la dernière officine présente dans une commune de moins de 2 500 habitants a cessé définitivement son activité et qu'elle desservait jusqu'alors une population au moins égale à 2 500 habitants, une nouvelle licence peut être délivrée pour l'installation d'une officine uniquement par voie de transfert dans cette commune ;
- ◆ cette loi a considérablement restreint les possibilités de création d'une officine nouvelle. Elle dispose en effet qu'une officine nouvelle peut être créée uniquement si les trois conditions suivantes sont réunies :
  - la nouvelle officine serait située dans une commune dépourvue d'officine, dans une zone franche urbaine, dans une zone urbaine sensible ou dans une zone de redynamisation urbaine ;
  - les conditions de population autorisant un transfert d'officine sont remplies depuis au moins deux ans ;
  - aucune décision autorisant le transfert d'une officine vers ce lieu n'a été prise depuis deux ans.

### 2.5. Modalités d'exercice particulières

#### 2.5.1. L'exercice de la profession de pharmacien titulaire d'officine est réglementé

Un pharmacien diplômé peut exercer sa profession dans une pharmacie d'officine selon deux statuts : comme pharmacien titulaire d'officine, ou comme pharmacien adjoint. Seul le premier de ces deux statuts est soumis à des réglementations autres que celles relatives à l'exercice de la profession de pharmacien.

##### 2.5.1.1. *Pour être titulaire d'une officine, pharmacien doit avoir une expérience professionnelle*

Pour être titulaire d'une officine, un pharmacien doit avoir effectué le stage de fin d'études de six mois en officine de pharmacie ou en pharmacie hospitalière, ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins six mois en tant que pharmacien adjoint ou remplaçant dans une officine de pharmacie. Toutefois, cette expérience professionnelle n'est pas exigée :

- ◆ des anciens internes en pharmacie hospitalière ;
- ◆ des pharmaciens inscrits à l'une des sections de l'ordre des pharmaciens au 1<sup>er</sup> janvier 1996 ou y ayant été précédemment inscrits ;
- ◆ des pharmaciens originaires d'un État de l'Espace économique européen.

##### 2.5.1.2. *Un pharmacien titulaire d'officine ne peut cumuler sa profession avec un autre emploi*

L'article L5125-2 du code de la santé publique dispose que l'exploitation d'une pharmacie est incompatible avec l'exercice d'une autre profession, notamment avec celle de médecin, vétérinaire, sage-femme, dentiste, même si l'intéressé est pourvu des diplômes correspondants.

### ***2.5.1.3. Un pharmacien d'officine peut exercer dans le cadre d'une maison de santé pluriprofessionnelle***

Aux termes de l'article L6323-3 du code de la santé publique, les pharmaciens peuvent exercer dans le cadre d'une maison de santé pluriprofessionnelle.

## **2.5.2. Le fonctionnement des pharmacies d'officine est réglementé**

### ***2.5.2.1. Le nombre minimal de pharmaciens d'une officine dépend de son chiffre d'affaires***

La réglementation impose aux pharmaciens titulaires d'officines de se faire assister par un nombre minimum de pharmaciens adjoints selon leur chiffre d'affaires. Les seuils sont fixés par un arrêté du ministre de la santé. L'arrêté du 15 mai 2011 rend obligatoire la présence d'un pharmacien adjoint dans les officines dont le chiffre d'affaires hors taxes dépasse 1 300 000 €, et d'un pharmacien adjoint supplémentaire par tranche de 1 300 000 €.

### ***2.5.2.2. Le pharmacien d'officine a un rôle de conseil***

Aux termes de l'article R4235-48 du code de la santé publique, le pharmacien doit assurer dans son intégralité l'acte de dispensation du médicament, associant à sa délivrance :

- ◆ l'analyse pharmaceutique de l'ordonnance médicale si elle existe ;
- ◆ la préparation éventuelle des doses à administrer ;
- ◆ la mise à disposition des informations et les conseils nécessaires au bon usage du médicament.

Il a un devoir particulier de conseil lorsqu'il est amené à délivrer un médicament qui ne requiert pas une prescription médicale. Il doit, par des conseils appropriés et dans le domaine de ses compétences, participer au soutien apporté au patient. En particulier, il doit impérativement indiquer au patient les contre-indications et éventuelles incompatibilités entre les médicaments qu'il lui délivre.

### ***2.5.2.3. Un pharmacien peut se faire assister par des préparateurs en pharmacie***

Un préparateur en pharmacie doit nécessairement être titulaire du brevet professionnel de préparateur en pharmacie, qui s'obtient après deux à trois années de formation.

Aux termes de l'article L4241-1 du code de la santé publique, les préparateurs en pharmacie sont seuls autorisés à seconder le titulaire de l'officine et les pharmaciens qui l'assistent dans la préparation et la délivrance au public des médicaments destinés à la médecine humaine et à la médecine vétérinaire. Ils assument leurs tâches sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien. Par conséquent, les préparateurs peuvent délivrer des médicaments à la place du pharmacien, mais uniquement en sa présence.

### ***2.5.2.4. La publicité pour les pharmacies d'officine est interdite, sauf dans quelques cas particuliers***

De façon générale, la publicité pour les pharmacies d'officine est interdite.

## Annexe 9

Aux termes de l'article R5125-26 du code de la santé publique, la publicité dans la presse écrite en faveur des officines de pharmacie est toutefois autorisée lorsqu'une officine est créée, transférée ou change de titulaire. Une pharmacie d'officine peut également faire paraître dans la presse écrite des annonces en faveur de ses activités non couvertes par le monopole des pharmaciens (essentiellement les ventes de produits de parapharmacie). Ces publicités doivent comporter le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et les horaires de l'officine.

### **2.5.2.5. Depuis 2008, certains médicaments à prescription médicale facultative peuvent être mis en libre accès dans les pharmacies**

L'article R4235-55 du code de la santé publique dispose que, dans une pharmacie d'officine, le pharmacien doit veiller à ce que le public ne puisse accéder directement aux médicaments.

Toutefois, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, ce même article dispose que les pharmacies d'officine peuvent rendre directement accessibles aux consommateurs certains médicaments (ces médicaments sont dits OTC : « *over the counter* »).<sup>13</sup> La liste des médicaments directement accessibles est établie par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. Un médicament peut être inscrit sur cette liste sous plusieurs conditions détaillées dans l'article R5121-202, dont les trois principales sont les suivantes :

- ◆ l'autorisation de mise sur le marché du médicament n'indique pas qu'il est soumis à prescription médicale obligatoire ;
- ◆ les indications thérapeutiques, la durée de traitement et les informations figurant dans la notice permettent son utilisation sans qu'une prescription médicale n'ait été établie ;
- ◆ l'autorisation de mise sur le marché ou la décision d'enregistrement ne comporte pas d'interdiction ou de restriction en matière de publicité auprès du public en raison d'un risque possible pour la santé publique.

Au 29 novembre 2012, 379 médicaments figurent sur la liste établie par l'ANSM. La plupart de ces médicaments répond à de petites pathologies courantes : acné, brûlure, constipation, diarrhée, rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux...

### **2.5.3. Libre prestation de services**

Aux termes des articles R4222-5 et L4112-7 du code de la santé publique, un pharmacien ressortissant d'un État, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui est établi et exerce légalement les activités de pharmacien dans l'un de ces États peut exécuter en France, de manière temporaire et occasionnelle, des actes de sa profession sans être inscrit au tableau de l'ordre des pharmaciens. L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable au conseil national de l'ordre et est accompagnée de pièces justificatives dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration, le Conseil national de l'ordre informe le prestataire, au vu de l'examen de son dossier :

- ◆ soit qu'il peut débiter la prestation de services ;
- ◆ soit qu'il ne peut pas débiter la prestation de services ;
- ◆ soit, lorsque la vérification des qualifications professionnelles du prestataire met en évidence une différence substantielle avec la formation exigée en France, le conseil national informe le pharmacien qu'il doit démontrer qu'il a acquis les connaissances et

---

<sup>13</sup> Décret n°2008-641 du 30 juin 2008.

## Annexe 9

compétences manquantes, notamment en se soumettant à une épreuve d'aptitude. S'il satisfait à ce contrôle, il est informé dans le délai d'un mois qu'il peut débiter la prestation de services. Dans le cas contraire, il est informé qu'il ne peut pas débiter la prestation de services.

En outre, le prestataire doit posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la réalisation de la prestation, est tenu de respecter les règles professionnelles applicables en France et est soumis à la juridiction disciplinaire ordinaire.

### 2.5.4. L'ordre des pharmaciens dispose de pouvoirs disciplinaires

L'ordre des pharmaciens dispose de pouvoirs disciplinaires. Les sanctions disciplinaires possibles sont : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice temporaire ou définitive.

La mission souligne qu'aux termes de la réglementation actuelle, les pouvoirs disciplinaires de l'ordre lui permettent de sanctionner uniquement les pharmaciens inscrits à l'ordre, et non les actionnaires des structures d'exercice. Une éventuelle ouverture du capital des structures d'exercice à des investisseurs extérieurs à la profession pourrait donc difficilement se concevoir sans une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires de l'ordre.

Suite à la loi hôpital, patients, santé, territoire n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (loi HPST), un projet de décret discuté, puis approuvé par le Conseil État en 2010 a prévu d'introduire dans le code de la santé publique de nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient que l'ordre peut également suspendre temporairement un professionnel en exercice en cas de compétence insuffisante et le contraindre à suivre une formation. Toutefois, et bien que l'objet de ce décret fasse consensus, celui-ci n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel au 31 janvier 2013, pour des raisons que la mission n'a pas été en mesure de déterminer.

La mission note enfin que des magistrats sont présents dans toutes les juridictions disciplinaires de l'ordre des pharmaciens :

- ◆ en première instance, les chambres de discipline (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif ;
- ◆ en appel, le conseil national qui siège comme chambre disciplinaire d'appel est présidé par un conseiller État ;
- ◆ enfin, un pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre disciplinaire d'appel est possible devant le Conseil État

### 2.5.5. Formes juridiques des structures d'exercice

#### 2.5.5.1. La réglementation impose des restrictions relatives à la propriété du capital des pharmacies d'officine

L'article L5125-17 du code de la santé publique dispose qu'un pharmacien doit être propriétaire ou copropriétaire de l'officine dont il est titulaire, et ne peut être propriétaire ou copropriétaire que d'une seule pharmacie. Par ailleurs, le pharmacien titulaire doit exercer personnellement sa profession (principe de l'indivisibilité de la propriété et de la gérance), ce qui signifie qu'il ne peut faire gérer son officine par un autre pharmacien.

Ces dispositions législatives ont pour conséquence que les pharmacies d'officine françaises sont toutes des unités légales distinctes, autrement dit qu'il ne peut exister en France de chaîne de pharmacies rassemblant plusieurs officines exploitées par des pharmaciens salariés.

Tableau 12 : Structures d'exercices autorisées pour les pharmaciens d'officine

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Oui
Société civile professionnelle (SCP)	-	Non
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Oui
	SELAFA	Oui
	SELAS	Oui
	SELCA	Oui
Société à responsabilité limitée		Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui

*Source : Mission IGF.*

*SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée*

*SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme*

*SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée*

*SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions*

Outre les structures d'exercice autorisées qui sont présentées dans le tableau précédent, les pharmaciens peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. Les SPFPL n'ont pas pour objet d'être des structures d'exercice, mais de permettre des prises de participations dans des SEL (qui sont les structures d'exercice) et d'assurer des activités dites accessoires (secrétariat, gestion logistique...).

### 2.5.5.2. Dispositions relatives à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de pharmaciens

#### 2.5.5.2.1. Dispositions législatives générales

Depuis la loi du 31 décembre 1990 et ses décrets d'application, les pharmaciens peuvent constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL). Les sociétés d'exercice libéral peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SELARL), de société à forme anonyme (SELAFA), de société par actions simplifiées (SELAS, depuis la loi du 15 mai 2001) ou de société en commandite par actions (SELCA).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral de pharmaciens doit être détenue par les pharmaciens en exercice dans la société.

Par ailleurs la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) a introduit deux nouveautés dans la loi de 1990 :

- ◆ l'article 5-1 aux termes duquel les pharmaciens ou une SPFPL de pharmaciens sont autorisés à détenir plus de la moitié du capital (mais pas des droits de vote) d'une SEL de pharmaciens dans laquelle ils n'exercent pas ; les professionnels en exercice au sein de la société, s'ils ne détiennent pas la majorité du capital, doivent donc conserver la majorité des droits de vote ;
- ◆ l'article 31-1 qui a créé la société de participations financières de profession libérale (SPFPL), holding de participations financières qui peut prendre la forme d'une SARL,

## Annexe 9

d'une SA, ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de cet article, plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL de pharmaciens doit être détenue par des personnes exerçant la profession de pharmacien. Une part minoritaire du capital peut également être détenue par d'autres pharmaciens, par des pharmaciens retraités (et ce pendant un délai de dix ans au plus), par les ayant droits d'un pharmacien décédé (pendant un délai de cinq ans) ou par des personnes physiques exerçant une profession libérale de santé quelconque.

Cependant, en l'absence de décret d'application relatif aux pharmaciens, l'article 31-1 n'était pas appliqué, et les pharmaciens ne pouvaient pas créer de SPFPL. Saisi sur ce point, le Conseil État a considéré dans sa décision n° 349300 du 28 mars 2012 que l'application des dispositions législatives relatives aux SPFPL n'est pas manifestement impossible en l'absence de décrets d'application, et qu'en conséquence l'article 31-1 de la loi de 1990 est immédiatement applicable. Ainsi, les pharmaciens peuvent constituer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012.

### 2.5.5.2.2. Dispositions réglementaires spécifiques aux SEL de pharmaciens

Les dispositions réglementaires spécifiques aux sociétés d'exercice libéral de pharmaciens sont les suivantes :

- ◆ le gérant d'une SEL de pharmaciens doit être choisi parmi les pharmaciens associés exerçant leur profession ;
- ◆ une SEL de pharmaciens ne peut exploiter qu'une seule officine, mais peut avoir des participations minoritaires dans deux autres SEL de pharmaciens ;
- ◆ bien que l'article 6 de la loi du 31 décembre 1990 la rende possible, les dispositions réglementaires applicables aux SEL de pharmaciens ne prévoient aucune ouverture de leur capital à des personnes physiques ou morales extérieures à la profession ;
- ◆ un pharmacien ne peut détenir des parts ou actions que dans deux sociétés d'exercice libéral de pharmaciens autres que celle dans laquelle il exerce<sup>14</sup> (article R5125-18) ;
- ◆ la détention d'une part minoritaire du capital d'une SEL de pharmaciens d'officine est interdite à toute personne physique ou morale exerçant une profession libérale de santé autre que celle de pharmacien d'officine.

### 2.5.6. Les groupements de pharmacies d'officine

Depuis une vingtaine d'années existent en France des groupements de pharmacies d'officine, qui négocient des conditions commerciales avec les laboratoires pour le compte de leurs membres ou adhérents, pour tous les médicaments (remboursables ou non remboursables) et pour des produits de parapharmacie. Ces groupements se sont développés sans base juridique spécifique et ont pris des formes juridiques variées : SA, SAS, SARL, GIE, association loi 1901. D'après deux enquêtes de la DGCCRF, environ 85 % des pharmaciens sont membres d'un groupement en 2012, contre la moitié des pharmaciens en 2004.

---

<sup>14</sup> Toutefois, par sa décision C-89/09 du 16 décembre 2010, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la disposition réglementaire limitant à deux le nombre de participations dans des SEL de biologistes médicaux que peut détenir une même personne physique ou morale constituait une atteinte à la liberté d'entreprendre et était donc contraire au Traité. Bien que la décision de la Cour ne porte que sur les laboratoires de biologie médicale, il est possible que la Cour aboutisse à la même conclusion dans le cas des pharmacies d'officine, au terme d'une éventuelle procédure contentieuse.

Tableau 13 : principaux groupements de la distribution pharmaceutique en France

Nom du groupement	Nombre approximatif d'officines adhérentes	Date de création
Népenthès	4 600	1989
Groupe PHR	2 400	1991
Evolupharm	2 200	1986
Optipharm	2 000	1988
Direct Labo	2 000	2001

*Source : Xerfi.*

Le décret du 19 juin 2009 a légalisé cette situation de fait en créant deux nouvelles structures :

- ◆ la structure de regroupement à l'achat (SRA) qui peut prendre la forme d'une société (SA, SARL, SAS), d'un groupement d'intérêt économique ou d'une association loi 1901. Elles ne disposent pas du statut d'établissement pharmaceutique et ne peuvent donc mener que des opérations d'achat, d'ordre et pour le compte de leurs membres ou adhérents, à l'exclusion de toute opération de stockage en vue d'une distribution en gros. De plus, ces opérations d'achat ne peuvent porter que sur des médicaments non remboursables. Si une SRA souhaite réaliser des activités de stockage et de distribution, elle doit mandater une CAP ou un grossiste-répartiteur ;
- ◆ la centrale d'achat pharmaceutique (CAP) peut être créée après autorisation préalable de l'ANSM (agence nationale de sécurité du médicament), et doit exercer ses activités sous la responsabilité d'un pharmacien inscrit à la Section C de l'ordre des pharmaciens. Ce statut permet d'acheter, de stocker et de distribuer, en gros et en l'état, des médicaments non remboursables, soit en son nom soit pour son compte soit d'ordre et pour le compte de pharmaciens titulaires individuels ou membre d'une SRA.

Dans les deux cas, ces structures ne peuvent acheter que des médicaments non remboursables et des marchandises autres que les médicaments pouvant être vendus dans les pharmacies d'officine.

## 2.6. Éléments de comparaison internationale

### 2.6.1. Allemagne

#### 2.6.1.1. En Allemagne, tous les médicaments sont soumis au monopole des pharmaciens

En Allemagne, les pharmaciens ont un monopole de distribution au détail des médicaments, qu'il s'agisse de médicaments à prescription médicale obligatoire ou de médicaments à prescription médicale facultative.

#### 2.6.1.2. Le capital des pharmacies allemandes est fermé aux investisseurs extérieurs à la profession

Seul un pharmacien diplômé par État peut posséder une pharmacie. Elle doit être personnellement dirigée par un directeur de pharmacie (qui est aussi le pharmacien), responsable de l'exploitation légale. Les sociétés à capitaux n'ont pas le droit de diriger une pharmacie et a fortiori plusieurs pharmacies.



## Annexe 9

Le directeur d'une pharmacie est le détenteur de l'autorisation d'exploitation délivrée par les autorités compétentes. Le directeur détenant cette autorisation peut exploiter une pharmacie et jusqu'à trois filiales. L'autorisation n'est valable que pour le pharmacien à qui elle est délivrée, dans l'endroit désigné. L'autorisation d'exploiter plusieurs pharmacies est soumise à plusieurs conditions : les pharmacies doivent être proches l'une de l'autre (même ville ou même canton), l'exploitant de la pharmacie principale doit la gérer personnellement et il doit désigner par écrit un pharmacien responsable pour chacune de ses filiales.

Plusieurs pharmaciens peuvent gérer une pharmacie, mais tous les partenaires doivent avoir une autorisation d'exploitation.

### 2.6.2. Pays-Bas

Fin 2011, les Pays-Bas comptaient 1997 pharmacies (pharmacies publiques et pharmacies liées aux hôpitaux ou aux médecins confondues).

#### 2.6.2.1. Aux Pays-Bas, certains médicaments à prescription médicale facultative ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens

Les pharmaciens ont, aux Pays-Bas, le monopole de la distribution au détail des médicaments délivrés sur prestation médicale et de certains médicaments hors prescription nécessitant un conseil d'emploi spécifique. En revanche, la vente des médicaments à prescription médicale facultative présentant peu de risques d'emploi est libre. Enfin, les produits parapharmaceutiques sont vendus essentiellement en droguerie.

Depuis 2007, suite à la nouvelle Loi sur les médicaments (*Geneesmiddelenwet*), la distribution des médicaments est organisée ainsi :

**Tableau 14 : Organisation de la vente au détail des médicaments aux Pays-Bas, selon la catégorie de médicaments**

Type de médicament		Distributeur
Médicaments nécessitant une prescription		Pharmaciens uniquement
Médicaments hors prescription	Type 1 Médicaments à risque potentiel relativement faible (exigent un conseil d'emploi de la part du pharmacien ou une évaluation de la compatibilité avec d'autres médicaments)	Pharmaciens uniquement
	Type 2 Médicaments à risque potentiel relativement réduit (pour lesquels les drogueries sont obligées d'offrir un conseil que le client peut refuser)	Pharmaciens et drogueries
	Type 3 Médicaments à risque potentiel très réduit (exemple : paracétamol).	Libre (pharmaciens, drogueries, supermarchés, stations de service...)

*Source : Service économique de l'ambassade de France aux Pays-Bas.*

### **2.6.2.2. L'accès au capital des pharmacies néerlandaises ne fait l'objet d'aucune restriction**

Depuis 1999, le marché des pharmacies est libéralisé et il n'existe plus aucune restriction d'accès au capital. Par conséquent il n'est pas nécessaire d'être pharmacien pour être actionnaire majoritaire ou minoritaire d'une pharmacie, une même personne physique ou morale peut posséder plusieurs pharmacies et des investisseurs non pharmaciens peuvent constituer des chaînes de pharmacies, avec un système de franchise. La seule condition applicable aux pharmacies est qu'au moins un pharmacien doit être rattaché à chaque pharmacie.

En 2011, 31 % des pharmacies néerlandaises faisaient partie d'une chaîne. Les trois plus importantes chaînes néerlandaises de pharmacie sont respectivement :

- ◆ Mediq Farma (environ 220 pharmacies et 20 pharmacies en franchise) ;
- ◆ BENU Apotheek (120 pharmacies et 40 en franchise) ;
- ◆ Alliance Apotheek (74 pharmacies).

### **2.6.3. Royaume-Uni**

#### **2.6.3.1. Au Royaume-Uni, certains médicaments à prescription médicale facultative ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens**

Les médicaments délivrés sur prescription médicale (*prescription-only medicines*) ne peuvent être vendus que par un pharmacien. Certains médicaments vendus hors prescription médicale – cela va du simple paracétamol aux antihistaminiques - sont commercialisés en grande surface ou dans d'autres types de commerce, et pas uniquement en pharmacie. Ces médicaments figurent sur la *General Sales List*. Les autres médicaments, intermédiaires entre ces deux catégories, ne peuvent être vendus que par un pharmacien même s'ils ne nécessitent pas de prescription médicale. La répartition entre les différentes catégories est détaillée sur le site de la *Medicines and Healthcare products Regulatory Agency*.<sup>15</sup>

#### **2.6.3.2. Les investisseurs non-pharmaciens peuvent légalement détenir un réseau de pharmacies par l'intermédiaire de sociétés**

Au Royaume-Uni, seul un pharmacien, ou un groupe d'associés composé uniquement de pharmaciens, peut posséder et gérer une pharmacie. Toutefois, en Écosse, le capital peut être ouvert à des non pharmaciens dans le cadre d'un groupement d'associés. Une pharmacie peut également être possédée par une société ou une société à responsabilité limitée (*Limited Liability Partnership*) et dans ce cas, les actionnaires n'ont pas à être pharmaciens eux-mêmes. Il n'y a pas de restrictions au nombre de pharmacies détenues.

Les chaînes les plus importantes au Royaume-Uni sont :

- ◆ Boots : 2 500 pharmacies ;
- ◆ Lloyds Pharmacy : 1 600 pharmacies ;
- ◆ Co-op Pharmacy : 800 pharmacies ;
- ◆ Numark : centrale d'achats d'un réseau de 2 000 pharmacies indépendantes au Royaume-Uni.

---

<sup>15</sup> <http://www.mhra.gov.uk/Howweregulate/Medicines/Licensingofmedicines/Legalstatusandclassification/Listsofsubstances/index.htm>.

Certains distributeurs comme Tesco ou Sainsbury's ont aussi de vraies pharmacies dans quelques centaines de magasins.

#### **2.6.4. États-unis**

##### ***2.6.4.1. Aux États-unis, les médicaments à prescription médicale facultative ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens***

La distribution de produits pharmaceutiques aux États-unis relève de la réglementation des États fédérés. De façon générale, les pharmaciens ont un monopole de distribution au détail des médicaments délivrés sur ordonnance. Il arrive que dans certains États les médecins soient autorisés à vendre des médicaments (au-delà de la délivrance d'échantillons) à leurs patients.

La distribution de médicaments non soumis à prescription médicale est totalement libre aux États-unis Ils peuvent être commercialisés dans tout commerce (grandes surfaces, bureaux de presse, magasins d'alimentation).

##### ***2.6.4.2. L'accès au capital des pharmacies situées aux États-unis est entièrement libre***

Il n'existe aucune restriction à l'accès au capital des pharmacies américaines. Il n'est pas nécessaire d'être pharmacien pour être actionnaire majoritaire ou minoritaire d'une pharmacie, et une même personne physique ou morale peut-être propriétaire de plusieurs pharmacies. Des investisseurs non pharmaciens peuvent donc constituer librement des chaînes de pharmacies avec un système de franchise.

#### **2.6.5. Italie**

##### ***2.6.5.1. En Italie, tous les médicaments à prescription médicale facultative et certains médicaments à prescription médicale obligatoire ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens***

Les pharmaciens ont le monopole de distribution au détail des médicaments délivrés sur prescription médicale et remboursés par la sécurité sociale italienne. En revanche, les médicaments à prescription médicale facultative ainsi que les médicaments délivrés sur prescription médicale mais non remboursés peuvent être commercialisés ailleurs qu'en pharmacie, à la condition qu'un pharmacien inscrit au registre professionnel soit présent et en mesure de conseiller le client. Les parapharmacies et les grandes surfaces, à travers des espaces dédiés, peuvent donc vendre des médicaments hors prescription médicale.

##### ***2.6.5.2. L'accès au capital des pharmacies italiennes fait l'objet de restrictions similaires à la réglementation française***

Seuls les pharmaciens inscrits au registre professionnel peuvent être actionnaires majoritaires que minoritaires d'une pharmacie. La réglementation italienne prévoit également une restriction à la multidétention : une même personne morale ne peut détenir des participations que dans quatre pharmacies, dans la Province où elle détient son siège social. En revanche, une personne physique inscrite au registre professionnel des pharmaciens peut participer au capital d'un nombre illimité de pharmacies.

### 3. Principaux constats

#### 3.1. L'existence du *numerus clausus* des études de pharmacie n'est pas justifiée

D'après la théorie économique, la limitation de l'accès à la formation peut être envisagée dans certains secteurs caractérisés par :

- ◆ une économie administrée par les pouvoirs publics désireuse d'en maîtriser le coût (poids élevé des emplois publics, prise en charge des coûts par la collectivité) ;
- ◆ une durée des études longue qui réduit la visibilité des candidats quant au potentiel du marché de l'emploi et génère des coûts pour les étudiants et pour l'État ;
- ◆ des possibilités de reconversion faibles ;
- ◆ des risques avérés de demande induite aux effets non désirés ;
- ◆ l'organisation par les pouvoirs publics des stages de formation, qui suppose une prévisibilité des nouveaux entrants par spécialité.

Le *numerus clausus* à l'issue de la première année d'études de pharmacie ne répond à aucune de ces justifications économiques :

- ◆ la durée des études de pharmacie (six années dans la plupart des cas) n'apparaît pas particulièrement longue lorsqu'on la compare au cadre européen de référence, qui fixe à cinq ans la durée des études donnant accès au diplôme de master ;
- ◆ les possibilités de reconversion des pharmaciens diplômés n'apparaissent pas particulièrement faibles, comparées à celles des étudiants obtenant un diplôme de master à l'issue de leurs études à l'université ;
- ◆ étant donné que les médicaments à prescription médicale facultative ne représentent qu'une part faible du chiffre d'affaires des pharmacies (moins de 10 %), il est peu probable que la suppression du *numerus clausus* des études de pharmacies induise une surconsommation de médicaments, puisque la majeure partie des médicaments vendus ne le sont que sur prescription médicale.

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à ce que le *numerus clausus* à l'issue de la première année d'études de pharmacie soit supprimé et remplacé par un système alternatif.

#### 3.2. La réglementation limitant la liberté d'installation des pharmaciens freine l'évolution du maillage du territoire en pharmacies d'officine

Les évolutions récentes de la réglementation ont limité très fortement les possibilités de création de nouvelles officines de pharmacies, et ont encouragé les transferts et les regroupements d'officines, de façon à aboutir à une meilleure répartition des officines existantes sur le territoire. Cette situation pose un certain nombre de problèmes :

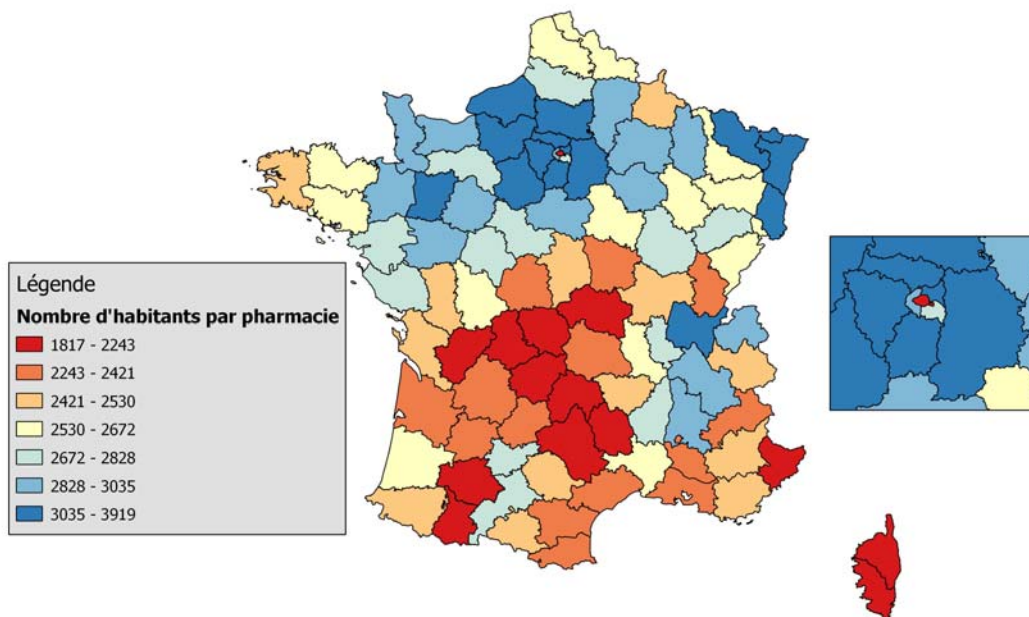
- ◆ l'objectif d'amélioration de répartition des officines existantes sur le territoire n'est pas atteint, car les transferts d'officine ne contribuent pas notablement à l'évolution du maillage territorial en pharmacies. A titre d'exemple, l'ordre des pharmaciens indique que sur les 292 transferts d'officines ayant eu lieu en 2011, 290 ont eu lieu à l'intérieur de la commune d'implantation. Les regroupements restent également peu nombreux (18 en 2012, 31 en 2011, 35 en 2010, d'après l'ordre des pharmaciens). Par conséquent, la réglementation limitant la liberté d'installation des pharmacies a simplement pour effet de geler le maillage existant ;

## Annexe 9

- ◆ par ailleurs, ces restrictions à la liberté d'installation ont pour conséquence que les pharmaciens souhaitant s'installer comme titulaires d'officine ne peuvent créer de nouvelles pharmacies et doivent nécessairement racheter une officine existante. Bien que la mission n'ait pu en mesurer l'ampleur, cette situation influe nécessairement sur la valeur des officines et, par le biais de la rentabilité, sur les pratiques tarifaires relatives aux produits dont les prix sont libres ;
- ◆ la rareté des officines de pharmacies en vente relativement à l'afflux de nouveaux professionnels peut entraîner l'existence d'une profession à plusieurs vitesses :
  - les pharmaciens déjà établis bénéficient d'une rente de situation due à la faiblesse de l'intensité concurrentielle ;
  - les pharmaciens souhaitant s'établir ne le peuvent qu'à la condition de disposer de moyens financiers importants, ou de pouvoir hériter de l'officine tenue par leurs ascendants ;
  - les pharmaciens souhaitant s'établir et ne disposant ni de ressources financières ni d'un patrimoine familial se trouvent contraints de rester salariés ;
- ◆ quand bien même le nombre total de pharmacies serait trop élevé, rien ne permet d'affirmer avec certitude que le maillage existant est optimal au regard des besoins sanitaires de la population. Seule une complète liberté d'installation permettrait la création d'officines dans les lieux où la densité en officines est insuffisante.

Dans ces conditions, la mission n'identifie aucune justification économique au fait qu'il soit dérogé au principe de la liberté d'installation.

**Graphique 5 : Nombre moyen d'habitants par pharmacie d'officine par département en 2011**

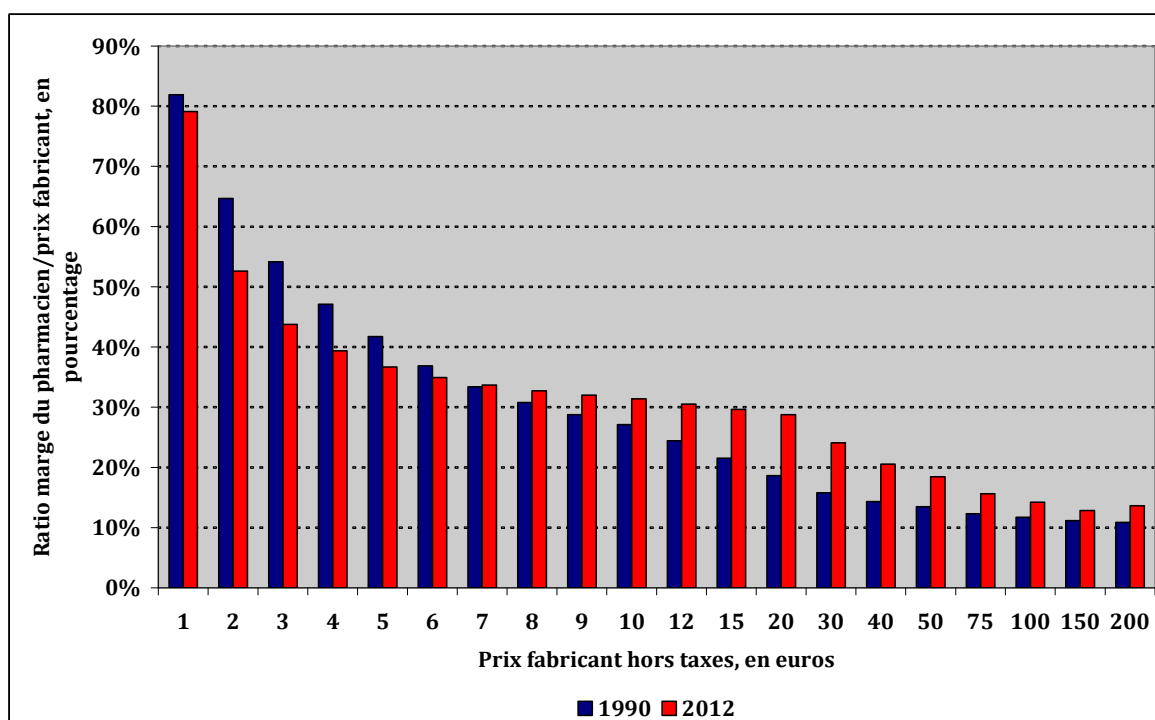


*Source : Insee et retraitements de la mission.*

### 3.3. Les marges brutes des pharmaciens sur les médicaments remboursables ont augmenté depuis 1990 en raison de l'augmentation des prix des médicaments

La substitution du système de la marge dégressive lissée à celui de la marge proportionnelle visait à déconnecter la marge du prix du médicament, au motif que la rémunération du service rendu par le pharmacien ne devait pas suivre le prix. Cependant, cette décision ne semble pas avoir atteint son objectif. En s'inspirant des évaluations proposées par la Cour des Comptes en 2008<sup>16</sup>, la mission a calculé le taux de marge des pharmaciens en fonction du prix fabricant hors taxes, et ce pour les années 1990 et 2012. Les résultats en sont présentés dans le graphique 6.

**Graphique 6 : Taux de marge (marge du pharmacien/prix fabricant) en fonction du prix fabricant hors taxes, en 1990 et 2012**



Source : Legifrance et calculs IGF.

On peut voir que le taux de marge des pharmaciens a diminué pour les médicaments remboursables dont le prix fabricant hors taxes (PFHT) est inférieur à 7 €, et a augmenté pour les médicaments plus chers. En particulier, le taux de marge a augmenté d'un tiers (environ 10 points de pourcentage) pour les médicaments dont le PFHT est compris entre 20 et 25 €. Il faut souligner que l'approche adoptée ci-dessus ne prend pas en compte les réductions et ristournes accordées aux pharmaciens d'officine par leurs fournisseurs.

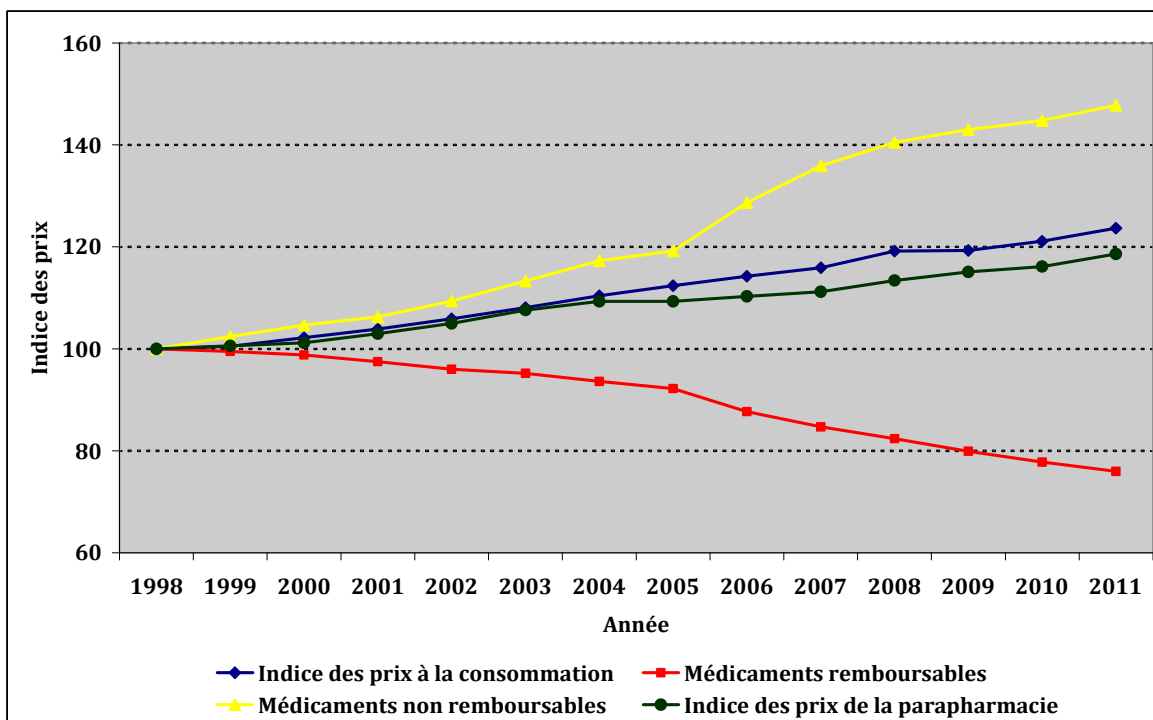
<sup>16</sup> Cour des Comptes, Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2008.

### 3.3.1. Les prix des médicaments non remboursables ont augmenté deux fois plus vite que le coût de la vie depuis quinze ans

Comme on l'a noté précédemment, dans le cas des médicaments non remboursables, les pharmaciens d'officine sont les seules personnes autorisées à vendre au détail des produits dont ils sont libres de déterminer les prix. La théorie économique prédit que cette situation incite les pharmaciens à vendre ces produits à des prix plus élevés qu'ils ne le feraient s'ils faisaient face à la concurrence d'autres vendeurs.

On peut voir sur le graphique 7 que l'indice des prix des médicaments remboursables a fortement baissé depuis la fin des années 1990 (-24 % entre 1998 et 2011), en partie en raison de l'introduction des médicaments génériques. En revanche, l'indice des prix des médicaments non remboursables a augmenté nettement plus vite que l'indice des prix à la consommation (+3,0 % par an en moyenne entre 1998 et 2011, contre +1,65 % par an en moyenne pour l'IPC).

**Graphique 7 : Indice des prix à la consommation, indice des prix de la parapharmacie, et indices des prix des médicaments remboursables et non remboursables (base 100 en 1998)**



Source : Insee, indice des prix à la consommation.

Il est possible d'expliquer cette évolution en faisant l'hypothèse que les pharmaciens d'officine ont augmenté progressivement les prix des médicaments non remboursables afin de maintenir leur niveau de rentabilité face à la baisse des prix des médicaments remboursables. Bien que les données auxquelles la mission a eu accès ne permettent pas de valider rigoureusement cette hypothèse, trois éléments viennent la conforter :

- ◆ la plus forte hausse de l'indice des prix des médicaments non remboursables a eu lieu en 2006 (+8,0 %) au moment même où l'indice des prix des médicaments remboursables connaissait sa plus forte baisse (-4,9 %), ce qui suggère un mécanisme de rattrapage de marge ;

## Annexe 9

- ♦ une étude<sup>17</sup> de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES) conclut que lors des vagues de déremboursement de médicaments (les médicaments déremboursés passant d'un système de prix réglementé à un prix libre fixé par le pharmacien), le prix des médicaments déremboursés augmente de 43 % en moyenne immédiatement après le déremboursement ;
- ♦ la mission remarque enfin que des associations de consommateurs ont attiré l'attention à plusieurs reprises sur l'« inquiétante fièvre tarifaire » qui touche les prix des médicaments non remboursables pratiqués par les pharmacies d'officine. L'UFC-Que choisir a par exemple souligné en mars 2012 que « le prix de l'aspirine UPSA Vitaminée varie de 1,30 € à 4,95 €, ce qui constitue des écarts de un à quatre », que ces écarts de prix ne s'expliquent pas par des différences de coût d'exploitation des officines, et que ces écarts de prix considérables ne se retrouvent pas sur d'autres produits comparables vendus par la grande distribution.<sup>18</sup>

### 3.3.2. Les prix pratiqués par les pharmacies sur les produits de parapharmacie sont très supérieurs à ceux de la grande distribution

Une enquête de la DGCCRF datant de 2005 a mis en évidence que dans la plupart des cas, les produits « frontière » sont sensiblement moins chers dans les grandes et moyennes surfaces que dans les pharmacies, les parapharmacies présentant le plus souvent un niveau de prix intermédiaire. A titre d'illustration, on peut noter que d'après les relevés de la DGCCRF, le prix d'un litre de bain de bouche dans une grande surface était inférieur de 32 % au prix du même produit dans une pharmacie en 2005, et que **cet écart atteignait 50 % dans le cas des pansements.**

### 3.4. Les pharmacies d'officine réalisent des marges importantes sur les médicaments à prescription médicale facultative

Des relevés de prix effectués par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans des pharmacies d'officine métropolitaines en décembre 2012 ont mis en évidence que les pharmacies réalisent des marges importantes sur les médicaments à prescription médicale facultative : la marge brute du pharmacien est systématiquement comprise entre 20 % et 50 % du prix TTC.

---

<sup>17</sup> IRDES, « Le déremboursement des médicaments en France entre 2002 et 2011 : éléments d'évaluation », Questions d'économie de la santé n°167, juillet-août 2011.

<sup>18</sup> UFC-Que choisir, « Automédication : contre les maux diagnostiqués, l'UFC-Que choisir propose son antidote », mars 2012.



## Annexe 9

**Tableau 15 : Exemples de prix d'achat médians observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour six médicaments remboursables à prescription médicale facultative**

Chiffre d'affaires de la pharmacie	Prix DOLIPRANE	Prix TRANSIPEG	Prix SPASFON	Prix REPEVAX	Prix GAVISCON	Prix FLECTOR
<b>Prix fixe de vente au public (vignette)</b>						
	1,95 €	4,44 €	2,95 €	25 €	2,44 €	3,58 €
<b>Prix d'achat net des remises fournisseurs</b>						
<1 M€	1,07 €	3,09 €	1,78 €	19,25 €	1,54 €	2,28 €
1 à 1,5 M€	0,95 €	3,06 €	1,82 €	19,25 €	1,59 €	2,29 €
1,5 à 2 M€	0,93 €	3,09 €	1,83 €	19,25 €	1,54 €	2,36 €
2 à 3 M€	0,98 €	2,93 €	1,76 €	19,25 €	1,48 €	2,39 €
> 3 M€	0,86 €	3,07 €	1,67 €	19,25 €	1,42 €	2,19 €
Marge brute minimale sur le prix TTC	43,07 %	28,35 %	37,60 %	20,94 %	34,83 %	34,26 %
Marge brute maximale sur le prix TTC	53,84 %	28,80 %	41,33 %	20,94 %	39,75 %	36,77 %

*Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012.*

**Tableau 16 : Exemples de prix d'achat et de vente moyens observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour quatre médicaments non remboursables à prescription médicale facultative**

Prix	Prix GINKOR	Prix DAFLON	Prix NUROFEN	Prix NICORETTE
Prix facturé après déduction des remises sur facture	6,94 €	9,90 €	1,69 €	4,58 €
Prix de vente moyen	10,72 €	14,56 €	2,99 €	7,81 €
Prix de vente minimum	6,99 €	9,90 €	1,88 €	5,90 €
Prix de vente maximum	17,10 €	25,00 €	5,70 €	12,90 €
Marge brute moyenne sur le prix TTC	28,72 %	25,46 %	36,94 %	34,82 %
Rapport prix maximum/prix minimum	2,4	2,5	3,0	2,2

*Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012. Les prix de vente au public de ces quatre médicaments*

### 3.5. La protection de la santé publique n'exige pas que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens

De façon générale, les médicaments présentent pour la santé des risques directs ou indirects ou contiennent des substances actives susceptibles d'avoir des effets indésirables et requérant une surveillance médicale. Dans leur grande majorité, les consommateurs ne sont pas en mesure de juger par eux-mêmes si un médicament est adapté à leur situation. De ce point de vue, la protection de la santé publique justifie que la prescription de ces médicaments soit confiée à des médecins et que leur délivrance de ces médicaments soit réservée à des pharmaciens diplômés, capables de délivrer un conseil adapté à la situation de chaque client.

Cette analyse ne s'applique toutefois pas aux médicaments à prescription médicale facultative. En effet, ces médicaments portent pour la plupart sur de petites pathologies courantes (acné, brûlure, constipation, diarrhée, rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux), sont mieux connus du consommateur et sont adaptés à une utilisation autonome par le patient. Sur ces médicaments, le rôle de conseil et de prévention joué par le pharmacien n'apparaît pas indispensable à la protection de la santé publique. La mission relève que le cadre législatif et réglementaire de la vente au public de médicaments reconnaît déjà ce fait de deux façons :

- ◆ en application du code de la santé publique, la dispensation au public d'un médicament peut dès aujourd'hui être assurée par un préparateur en pharmacie, sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien<sup>19</sup>, et non obligatoirement par le pharmacien en personne ;
- ◆ depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les officines de pharmacies sont autorisées à vendre certains de ces médicaments sur leur site internet.

### **3.6. La réglementation relative à la vente des médicaments sur internet est excessivement restrictive et en contradiction avec la législation communautaire**

L'article 85 quarter de la directive 2011/62/UE du 8 juin 2011 dispose que « *sans préjudice des législations nationales qui interdisent l'offre à la vente à distance au public de médicaments soumis à prescription, au moyen de services de la société de l'information, les États membres veillent à ce que les médicaments soient offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information* » notamment au moyen de sites internet. Ces dispositions ont pour conséquence que les législations nationales doivent autoriser la vente sur internet de l'ensemble des médicaments à prescription médicale facultative. Toutefois, la transposition de cette directive en droit interne a été plus restrictive, puisque l'article L5125-34 du code de la santé publique dispose que « *seuls peuvent faire l'objet de l'activité de commerce électronique les médicaments de médication officinale qui peuvent être présentés en accès direct au public en officine* », et non l'ensemble des médicaments à prescription médicale facultative. **La réglementation française entre donc en contradiction avec la législation communautaire.** La mission relève d'ailleurs que l'article L5125-34 du code de la santé publique a fait l'objet d'une procédure en référé devant le Conseil État Dans son ordonnance n° 365459 du 14 février 2013, celui-ci a considéré qu'il existait un doute sérieux quant à la légalité de cette disposition et en a suspendu l'exécution jusqu'à ce que le Conseil État statuant au contentieux ait statué sur sa légalité.

### **3.7. La réglementation applicable au fonctionnement des officines de pharmacie n'est pas systématiquement respectée**

#### **3.7.1. Les obligations relatives à l'information sur les prix des médicaments non remboursables ne sont pas correctement appliquées**

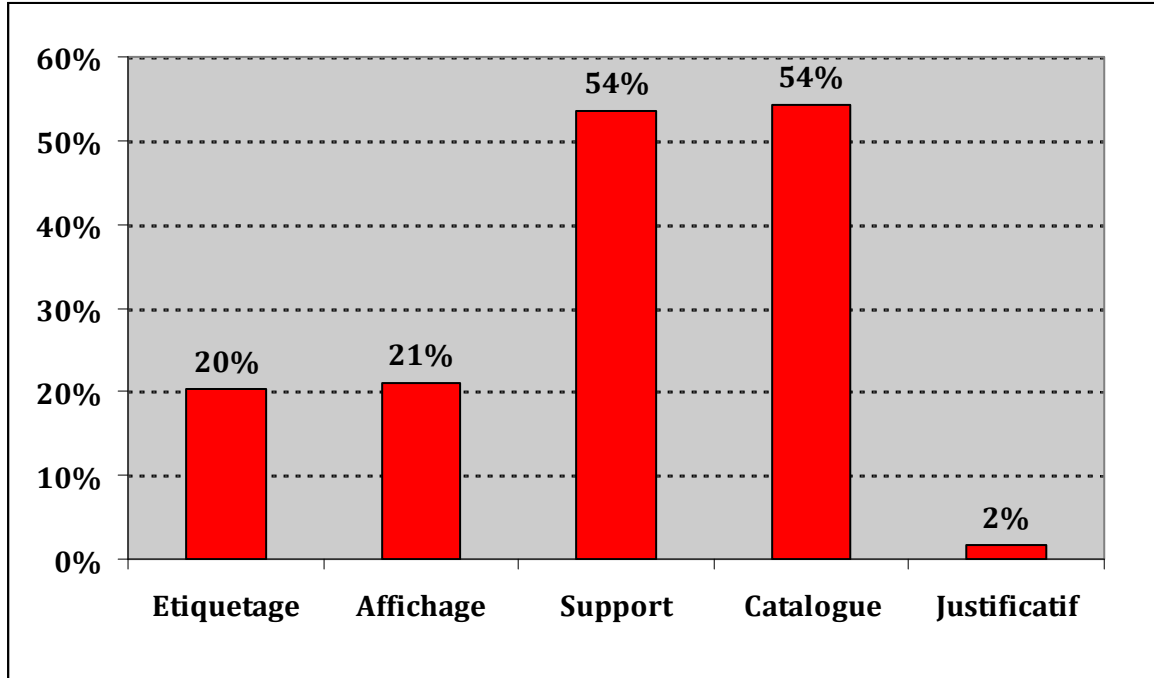
Plusieurs enquêtes menées par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont mis en évidence le fait que les obligations relatives à l'information sur les prix des médicaments non remboursables sont insuffisamment respectées par les pharmaciens d'officine (graphique 8). En particulier, plus de la moitié des pharmacies contrôlées par l'enquête la plus récente n'indiquent pas clairement au

---

<sup>19</sup> Article L4241-1 du code de la santé publique.

consommateur que les prix des médicaments non remboursables sont libres, et ne tiennent pas de catalogue à la disposition des consommateurs. De plus, environ 20 % des pharmacies contrôlées n'affichent que partiellement voire pas du tout les prix des médicaments en libre accès.

**Graphique 8 : Taux d'infractions constatées pour les obligations d'information sur les prix**



Source : enquête DGCCRF de 2011.

### 3.7.2. Les pharmaciens assurent inégalement leur rôle de conseil et de prévention

Des associations de consommateurs ont mis en évidence que les pharmaciens d'officine n'assurent pas tous leur rôle de conseil et de prévention de façon satisfaisante. Par exemple, l'UFC-Que choisir a mené récemment une enquête auprès de 648 pharmacies d'officine<sup>20</sup> : des enquêteurs bénévoles ont eu pour mission d'acheter deux médicaments incompatibles (l'aspirine UPSA Vitamine C 330 mg, et du Rhinureflex). Dans 48 % des cas, le pharmacien n'a pas spontanément mis en garde le patient contre le risque d'interaction médicamenteuse ; une fois interrogés sur la posologie des médicaments, seuls 10 % des pharmaciens ont mentionné les risques d'interaction. Ainsi, 38 % des pharmaciens n'ont pas alerté du tout les patients sur l'incompatibilité des deux médicaments. Cette proportion importante de défaillance pose alors une alternative : si, pour un médicament donné, le conseil du pharmacien est indispensable à la protection de la santé publique, il est nécessaire de faire respecter la réglementation ; si pour ce médicament, le conseil du pharmacien n'est pas indispensable à la protection de la santé publique, il n'y a alors aucune raison d'en réserver la vente au détail aux pharmaciens.

<sup>20</sup> UFC-Que choisir, « Automédication : contre les maux diagnostiqués, l'UFC-Que choisir propose son antidote », mars 2012.

### **3.8. La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de pharmaciens n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de pharmacies dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation**

#### **3.8.1. La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens**

Bien que le code de la santé publique affirme le principe de l'indivisibilité de la propriété et de la gérance au terme duquel un pharmacien titulaire d'officine doit être propriétaire ou copropriétaire de sa pharmacie et ne peut exercer sa profession que dans l'officine dont il est propriétaire, la réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral (SEL) de pharmaciens est nettement plus souple.

En effet, l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 dispose qu'une personne physique ou morale exerçant la profession de pharmacien ou une société de participations financières de professions libérales de pharmaciens peut détenir plus de la moitié du capital social (mais pas des droits de vote) d'une SEL exploitant une pharmacie. Comme l'article R5125-18 du code de la santé publique dispose qu'un pharmacien et une SEL de pharmaciens ne peuvent détenir chacun des participations que dans deux SEL de pharmaciens, la réglementation actuelle semble limiter à cinq le nombre de participations dans des SEL de pharmaciens qu'un pharmacien peut détenir :

- ◆ une participation directe majoritaire en capital et en droits de vote dans la SEL dans laquelle il exerce ;
- ◆ deux participations directes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL exploitant une pharmacie ;
- ◆ deux participations indirectes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL (les participations étant juridiquement détenues par la SEL dans laquelle le pharmacien exerce).

#### **3.8.2. Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire**

En réalité, le nombre de sociétés d'exercice libéral de pharmaciens dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation n'est pas réellement limité, pour trois raisons.

Premièrement, des montages en cascade permettent de s'affranchir de la limite de cinq participations : l'article R5125-18 ne précise pas que la limite de deux participations s'applique à toutes les participations directes ou indirectes. Par conséquent, chacune des deux SEL mentionnées au troisième point ci-dessus (dont le capital est majoritairement détenu par un pharmacien) peut elle-même détenir des participations majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL de pharmaciens. Ainsi, de façon directe ou indirecte, un pharmacien peut être majoritaire au capital d'un nombre illimité de SEL de pharmaciens. Consulté sur ce point, l'ordre des pharmaciens confirme l'existence de montages en cascade, sans pouvoir en donner précisément le nombre, et indique que le plus grand montage qui ait été identifié regroupe quarante pharmacies réparties sur l'ensemble du territoire, soit dix fois le plafond du nombre de participations dans des SEL.

Deuxièmement, les pharmaciens peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. En l'absence d'un décret encadrant la constitution de SPFPL par les pharmaciens, une même SPFPL de pharmacien peut (via l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990) détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de pharmacies.

## Annexe 9

Troisièmement, la limite de deux participations dans des SEL de pharmaciens est remise en cause par la jurisprudence communautaire. En effet, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que la disposition réglementaire limitant à deux le nombre de participations dans des SEL de biologie médicale qu'une même personne physique ou morale peut détenir était contraire à la liberté d'entreprendre et donc contraire au Traité.<sup>21</sup>

Consultée sur ce point, la Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'économie et des finances considère que l'arrêt de la CJCE ne s'applique qu'aux laboratoires de biologie médicale et non à l'ensemble des professionnels de santé, et ne concerne pas directement les pharmacies. La DAJ note néanmoins que l'analyse de la Cour pourrait être appliquée à d'autres professions de santé pour lesquelles une limitation analogue existe. Ainsi, sauf à être justifié par la protection de la santé publique, il est vraisemblable que l'article R5125-18 du CSP qui limite le nombre de SEL de pharmaciens dans lesquelles un pharmacien peut avoir une participation serait également jugé contraire au Traité, au terme d'une éventuelle procédure contentieuse. La limitation du nombre de participations dans des SEL de pharmaciens qu'un pharmacien peut détenir ne semble donc plus disposer d'une base juridique incontestable.

Les conséquences pratiques de cette jurisprudence sont importantes : si l'on considère que l'article R5125-18 est contraire au Traité et ne peut donc être considéré comme limitant efficacement les prises de participations dans des SEL de pharmaciens, alors une personne physique ou morale exerçant la profession de pharmacien peut dès aujourd'hui, en vertu de l'article 5-1 de la loi de 1990, détenir directement la majorité du capital (mais pas des droits de vote) d'un nombre illimité de SEL de pharmaciens, alors même que l'article L5125-17 du code de la santé publique dispose qu'un pharmacien ne peut être propriétaire ou copropriétaire que d'une seule officine.

### **3.8.3. Le secteur des pharmacies d'officines court le risque de connaître une concentration menée principalement par des investisseurs étrangers**

On peut à ce stade tirer la conclusion des analyses qui précèdent qu'une concentration du secteur des pharmacies d'officine est possible via une utilisation intensive de l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990, si l'article R5125-18 était reconnu contraire au Traité au terme d'une procédure contentieuse.

On pourrait également penser que, quand bien même cette concentration aurait lieu, l'ensemble du secteur resterait néanmoins sous le contrôle exclusif des professionnels dans la mesure où la réglementation impose que l'intégralité du capital des SEL de pharmaciens doit être détenue par des pharmaciens, que ce soit directement ou au travers de montages en cascade. Ce n'est toutefois pas le cas, en raison des différences de réglementations qui existent entre les pays. En effet, la réglementation de certains pays européens (celle de la Grande-Bretagne ou des Pays-Bas par exemple) autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société qui exploite des pharmacies et qui est donc une personne morale exerçant la profession de pharmacien. Conformément à la réglementation en vigueur, une telle société peut légalement détenir la majorité du capital (mais seulement une minorité des droits de vote) d'une SEL de pharmaciens en France. Il faut noter que la distinction entre majorité du capital et majorité des droits de vote ne vaut pas pour les SELARL, dans lesquelles les droits de vote sont strictement proportionnels au capital détenu.

---

<sup>21</sup> Arrêt C-89/09 de la CJCE, 16 décembre 2010.

La situation actuelle laisse donc possible une éventuelle concentration du secteur menée par des sociétés étrangères ayant la qualité de pharmacien et contrôlées par des investisseurs étrangers, alors que les investisseurs français ne pourraient acquérir des pharmacies françaises en raison de la réglementation en vigueur, sauf à faire préalablement l'acquisition d'une société étrangère exploitant des pharmacies.

Consulté sur ce point, l'ordre des pharmaciens considère qu'il est possible d'empêcher de telles prises de participations grâce à la décision de la Cour de justice des communautés européennes du 19 mai 2009 qui a reconnu à chaque État membre de l'Union Européenne le droit de restreindre la détention du capital d'une société exploitant une pharmacie par un non-pharmacien si cet État considère que cette détention peut présenter un risque pour la santé publique. L'ordre des pharmaciens en conclut que cette décision donne à la puissance publique les moyens légaux d'interdire l'acquisition de pharmacies d'officine françaises par des sociétés étrangères de pharmacies détenues par des investisseurs non-pharmaciens.

Toutefois, la mission note que des sociétés étrangères confrontées à une telle interdiction pourraient tenter un recours devant les juridictions communautaires, en arguant qu'une telle interdiction est en contradiction avec la liberté d'établissement garantie par les Traités : l'avocat général de la Cour de justice des communautés européennes a d'ailleurs noté dans les conclusions préalables à la décision n° C-89/09 du 16 décembre 2010 de la CJUE que si les autorités françaises avaient tenté d'interdire à des sociétés de biologie médicale étrangère détenues par des investisseurs extérieurs à la profession d'acquérir la majorité du capital de SEL de biologistes médicaux, cette intervention aurait constitué « *une discrimination et, en tout cas, une violation des libertés fondamentales prévues par le traité, en particulier la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services* »<sup>22</sup>. De plus, il ressort de plusieurs arrêts de la CJUE que le choix des fondateurs d'une société de constituer leur société dans un État membre dans le but exclusif d'écarter les dispositions de la loi de l'État membre où se situe le siège réel de la société ne suffit pas à démontrer l'existence d'un comportement abusif et frauduleux.<sup>23</sup> Dans le cadre d'une éventuelle procédure contentieuse, le motif de l'utilisation d'une législation plus favorable (qui se traduit dans la réalité par un contournement de la législation nationale) ne pourra, au regard de cette jurisprudence communautaire, certainement pas être utilisé pour interdire la prise de participations dans des SEL par des sociétés étrangères.

Sans chercher à trancher ce débat juridique, la mission constate que le droit en vigueur peut faire l'objet d'interprétations divergentes et que les ambiguïtés de la réglementation actuelle présentent un risque contentieux.

### **3.8.4. Au demeurant, aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens soit limité**

Aux termes de la réglementation actuelle, le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens est entièrement fermé aux investisseurs extérieurs à la profession. Consulté sur ce point, le conseil national de l'ordre des pharmaciens affirme qu'il est indispensable que le capital des structures d'exercice soit fermé aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver

---

<sup>22</sup> Conclusions de l'avocat général présentées le 2 juin 2010, paragraphe 196.

<sup>23</sup> CJCE, 9 mars 1999, aff. C-212/97, Centros.

CJCE, 5 novembre 2002, aff. C-208/00, Überseering.

CJCE, 30 septembre 2003, aff. C-167/01, Inspire Art.

## Annexe 9

l'indépendance des professionnels. Autrement dit, l'ordre considère que l'exercice salarié est incompatible avec le respect strict de la déontologie.

La mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

- ◆ l'indépendance capitalistique, qui consiste à détenir le contrôle sur le capital ou les droits de vote des structures d'exercice ;
- ◆ l'indépendance d'exercice, qui n'exclut pas, dans le strict respect du secret professionnel, un exercice coordonné à plusieurs professionnels et un « partage d'information » sur l'organisation générale des activités, comme en attestent d'ores et déjà les sociétés libérales professionnelles ou interprofessionnelles ;
- ◆ l'indépendance professionnelle, qui est assurée par le respect de règles de déontologie, comme en atteste, par exemple, la situation des médecins salariés qui exercent sous le contrôle de leur autorité ordinale.

La mission note au contraire que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de défendre leur indépendance, dans le cas où leur employeur essaierait de faire pression sur eux. A l'inverse, l'indépendance capitalistique ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire au code de déontologie des pharmaciens, et que ce code protège leur indépendance professionnelle.

De la même façon, la mission considère que la limitation du nombre de SEL de pharmaciens dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation ne répond à aucun motif d'intérêt général : dans la mesure où un pharmacien est, en tant que professionnel, soumis aux règles déontologiques de sa profession, rien ne permet d'affirmer que le simple fait qu'il soit actionnaire de plusieurs pharmacies constitue une menace pour la protection de la santé publique ou pour l'indépendance professionnelle des pharmaciens en exercice dans ces officines. La mission note d'ailleurs que, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la France a admis en 2010 devant la CJUE que de telles restrictions n'obéissent pas à des préoccupations de « *protection de la santé publique* »<sup>24</sup>. Dans ces conditions, la mission ne voit aucun obstacle à la suppression de cette restriction à la liberté d'entreprendre des pharmaciens.

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Options spécifiques à la profession

#### 4.1.1. La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs

N'ayant pu isoler de motif d'intérêt général majeur justifiant que la distribution des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens, la mission propose que tous les distributeurs soient autorisés à distribuer des médicaments à prescription médicale facultative. La principale conséquence pratique d'une telle mesure serait que les grandes et moyennes surfaces seraient autorisées à vendre ces médicaments.

---

<sup>24</sup> Cf. Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

## Annexe 9

La mission note qu'aménager le monopole des pharmacies d'officines sur la vente de ces produits courants n'exclut pas que les pouvoirs publics maintiennent leur exigence d'intervention d'un professionnel qualifié dans les autres commerces, intervention qui peut être organisée de différentes manières (présence physique ou disponibilité par des modes de communication électronique).

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait de modifier la partie législative du code de la santé publique, en y introduisant un nouvel article qui disposerait que, par dérogation aux dispositions de l'article L4211-1, toute personne physique ou morale exerçant des activités de distribution au détail est autorisée à dispenser au public les médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire. Un cadre réglementaire adapté pourrait par ailleurs prévoir que :

- ◆ la distribution en gros et le stockage des médicaments devraient être effectués sous la responsabilité d'un docteur en pharmacie ;
- ◆ la distribution de médicaments serait interdite à certaines personnes physiques ou morales afin d'éviter des conflits d'intérêts : par exemple, les laboratoires pharmaceutiques ne pourraient distribuer directement des médicaments aux consommateurs.

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une intensification de la concurrence dans le secteur de la distribution pharmaceutique ;
- ◆ une amélioration de l'accès à ces médicaments et une baisse marquée des prix, que l'on a pu déjà observer dans des pays étrangers : en Italie, la suppression du monopole des officines concernant la vente de médicaments à prescription facultative a permis aux grandes surfaces de vendre certains médicaments ; cette mesure a provoqué des baisses de prix significatives, car les grandes enseignes proposaient en moyenne des prix inférieurs de 25 % à ceux pratiqués initialement dans les officines, ce qui a incité ces dernières à baisser également leur prix de 13 % à 20 %. Au niveau agrégé, cela a conduit à une baisse des prix des médicaments de l'ordre de 6 % à 10 % ;
- ◆ à terme, une diminution des tarifs réglementés pour ceux de ces médicaments qui sont remboursables, et donc une diminution des remboursements de l'assurance-maladie.

Les principaux inconvénients de cette mesure seraient potentiellement :

- ◆ une baisse de la rentabilité des pharmacies, menant à une diminution des revenus des pharmaciens titulaires d'officine. Néanmoins, cette baisse de revenus resterait vraisemblablement limitée, dans la mesure où les médicaments à prescription médicale facultative ne représentent qu'environ 9 % du chiffre d'affaires des pharmacies d'officine ;
- ◆ il ne peut être exclu que ce développement de l'automédication puisse aboutir à une moindre protection de la santé publique. La mission considère toutefois que cette objection appelle les remarques suivantes :
  - le précédent italien ne semble pas confirmer ces craintes ;
  - aménager le monopole des pharmacies d'officines sur la vente de ces produits courants n'exclut pas que les pouvoirs publics maintiennent leur exigence d'intervention d'un professionnel qualifié dans les autres commerces, intervention qui peut être organisée de différentes manières.



#### 4.1.2. Une liberté d'installation totale pourrait être instaurée pour les pharmaciens

N'ayant identifié aucun motif d'intérêt général justifiant l'existence de restrictions à la liberté d'installation des pharmaciens, ces restrictions pourraient être supprimées, et la liberté d'installation devenir la règle.

Cette mesure aurait les effets suivants :

- ◆ une baisse marquée du prix des officines ;
- ◆ une augmentation de l'intensité concurrentielle, qui pourrait aboutir à une baisse des prix des médicaments et à une baisse des revenus des pharmaciens titulaires déjà installés ;
- ◆ une modification du réseau officinal, caractérisée par un renforcement de l'héliotropisme et une concentration des officines dans les espaces densément peuplés.

Dans le cas où l'instauration de la liberté d'installation aboutirait à une dégradation de l'accès aux médicaments dans certaines régions peu densément peuplées par exemple, une solution pourrait consister à subventionner explicitement les pharmaciens acceptant d'y exploiter une officine, soit par le budget de l'État ou de la CNAM, soit par une caisse de péréquation.

#### 4.2. Options communes à d'autres professions

##### 4.2.1. Le *numerus clausus* des études de pharmacie pourrait être supprimé

N'ayant pas identifié de motif d'intérêt général majeur exigeant que le nombre d'étudiants autorisés à poursuivre les études de pharmacie fasse l'objet d'un *numerus clausus*, celui-ci pourrait être supprimé.

Une option de réforme pourrait être de remplacer le *numerus clausus* qui s'applique à ces formations par des examens sélectifs (à l'image de ce qui est pratiqué en Belgique) qui garantiraient la compétence des futurs professionnels. De même, les concours d'entrée pourraient être remplacés par des examens, sans définition préalable du nombre de places.

Une information des candidats quant aux capacités d'emploi du secteur (évolution de l'offre et de la demande sur les dernières années) au terme de leurs études pourrait contribuer à une meilleure orientation des étudiants.

Les difficultés liées à une telle réforme incluent :

- ◆ le besoin prévisible d'une augmentation des capacités et de la faculté d'adaptation de l'appareil de formation, avec les coûts associés ;
- ◆ une difficulté à appréhender le nombre de professionnels formés, tout du moins dans les premières années de transition de la réforme ;
- ◆ en cas de restrictions persistantes à l'installation, l'afflux de nouveaux professionnels pourrait générer des professions à deux vitesses, au sein desquelles les membres déjà établis bénéficieraient d'un pouvoir de négociation fort vis-à-vis des entrants.

#### **4.2.2. Le capital des pharmacies d'officine pourrait être ouvert aux investisseurs**

##### ***4.2.2.1. Le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens pourrait être ouvert tant aux pharmaciens qu'aux investisseurs extérieurs à la profession***

Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens soit fermé aux investisseurs extérieurs et que la capacité entrepreneuriale des pharmaciens soit restreinte. Le capital des pharmacies pourrait être ouvert à toute personne physique ou morale.

Cette réforme requiert :

- ◆ une modification de la loi du 31 décembre 1990 et de ses textes d'application ;
- ◆ la modification de l'article L5125-17 du code de la santé publique.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux pharmaciens d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ d'ouvrir la possibilité d'une concentration du secteur permettant de tirer parti d'économies d'échelle ;
- ◆ de simplifier de la réglementation et de mettre fin aux risques contentieux identifiés ci-dessus.

L'ouverture du capital des pharmacies devrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des structures d'exercice soient exclusivement des pharmaciens ;
- ◆ la réglementation devrait prévoir des interdictions ciblées de détention similaires à celles qui existent déjà dans d'autres professions de santé, afin de prévenir les conflits d'intérêts ; par exemple, il serait interdit aux laboratoires pharmaceutiques, aux médecins et aux vétérinaires de détenir directement ou indirectement une participation au capital d'une pharmacie ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital d'officines de pharmacie un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital ne mette pas en péril la continuité de l'offre de soins.

Une conséquence d'une telle mesure serait, comme dans les pays où elle s'applique, la concentration du secteur sous la forme de chaînes de pharmacies, avec les économies d'échelle et le pouvoir de négociation vis-à-vis des fabricants qui en découlent.

##### ***4.2.2.2. Le respect de l'indépendance des professionnels pourrait être assuré par un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline de l'ordre des pharmaciens***

L'ouverture du capital des sociétés d'exercice des pharmaciens à des actionnaires extérieurs à la profession nécessite une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires de l'ordre des pharmaciens, afin qu'il soit en mesure d'assurer le respect de l'indépendance des professionnels par les investisseurs.

## Annexe 9

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

- ◆ l'attribution aux ordres d'un pouvoir d'inspection des structures d'exercice, assortie d'un pouvoir de prononcer une fermeture temporaire d'une structure d'exercice si les conditions d'exercice des professionnels présentent un risque pour la santé publique ;
- ◆ l'extension des pouvoirs disciplinaires aux actionnaires des sociétés d'exercice. Par exemple, s'il est avéré au terme d'une procédure disciplinaire qu'un actionnaire d'une pharmacie a fait pression sur un pharmacien employé par cette pharmacie et a mis en danger son indépendance professionnelle, alors l'ordre des pharmaciens devrait pouvoir sanctionner cet investisseur en lui interdisant la détention directe ou indirecte de tout ou partie du capital d'une structure d'exercice de pharmaciens ;
- ◆ la mise en place une procédure d'alerte permettant à un professionnel d'avertir rapidement l'organisation responsable du respect du code de déontologie de sa profession, s'il estime que son indépendance est mise en péril par le comportement des actionnaires de la société dans laquelle il exerce. Cette procédure d'alerte pourrait être associée à un mécanisme de mise en retrait du professionnel, dans le cadre de laquelle celui-ci cesserait temporairement d'exercer ses activités.

## **ANNEXE 10**

**Annexe sectorielle sur la profession de  
dirigeant d'un laboratoire de biologie  
médicale**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie de la profession de biologiste médical .....	1
1.2.2. Formes juridiques des unités légales.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	2
1.3. Analyse économique de la profession .....	3
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	3
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.3.3. Le secteur de la biologie médicale connaît actuellement un mouvement de concentration .....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	8
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels .....	9
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>10</b>
2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées .....	10
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées .....	10
2.3. Modes de rémunération .....	10
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	11
2.4.1. L'accès à la profession de biologiste médical est soumis à des conditions de diplôme.....	11
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	12
2.5.1. Etat de la réglementation applicable avant l'ordonnance du 13 janvier 2010 .....	12
2.5.2. Réglementation introduite par l'ordonnance du 13 janvier 2010.....	14
2.5.3. Libre prestation de services.....	19
2.5.4. Les ordres dont relèvent les biologistes médicaux disposent de pouvoirs disciplinaires.....	19
2.5.5. La publicité pour les laboratoires de biologie médicale.....	20
<b>3. PRINCIPAUX CONSTATS.....</b>	<b>20</b>
3.1. En raison de la liberté d'implantation des laboratoires qui prévalait avant 2010, le maillage du territoire en laboratoire de biologie médicale n'est pas homogène....	20
3.2. La réglementation relative à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale est largement contournée dans les faits et incohérente avec la concentration du secteur souhaitée par le législateur .....	21
3.2.1. Bien que la réglementation française n'en prévoie qu'une ouverture limitée, le capital des laboratoires de biologie médicale est dans la pratique largement ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession,.....	21

3.2.2. <i>Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des biologistes médicaux soit fermé aux investisseurs extérieurs à la profession</i> .....	22
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>23</b>
4.1. Options spécifiques à la profession .....	23
4.2. Options communes à d'autres professions.....	23
4.2.1. <i>Le capital des laboratoires de biologie médicale pourrait être ouvert aux investisseurs</i> .....	23

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,17 %
Chiffre d'affaires	5 246 800 000 €
Valeur ajoutée	3 327 400 000 €
Résultat net comptable	668 500 000 €
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	12,74 %
Effectifs salariés	40 970
Nombre d'unités légales	2 767

*Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.*

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie de la profession de biologiste médical

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012 étaient dénombrés 4 322 établissements privés de biologie médicale (laboratoires ou sites de laboratoires) en activité en France métropolitaine. A la même date, le nombre de biologistes médicaux en activité libérale en France est de 5 885, dont 1 055 médecins biologistes libéraux et 4 830 pharmaciens biologistes libéraux.

Tableau 2 : Éléments démographiques sur les biologistes médicaux en France

Année	Nombre d'établissements privés de biologie médicale	Biologistes médicaux (tous statuts)	dont médecins biologistes	dont pharmaciens biologistes	Biologistes médicaux exerçant en libéral	dont médecins biologistes	dont pharmaciens biologistes
2009	4 262	10 645	2 630	8 015	6 211	1 034	5 177
2010	4 259	10 578	2 591	7 987	6 134	979	5 155
2011	4 279	10 593	2 710	7 883	6 040	1 021	5 019
2012	4 322	10 492	2 759	7 733	5 885	1 055	4 830

*Source : conseils nationaux des ordres des médecins et des pharmaciens. Les effectifs sont calculés au 1<sup>er</sup> janvier de l'année. Les données relatives aux médecins portent sur la France entière ; celles sur les pharmaciens portent sur la France métropolitaine.*



### 1.2.2. Formes juridiques des unités légales

**Tableau 3 : Formes juridiques des laboratoires de biologie médicale**

Forme juridique	2008	2009	2010	2011	Part en 2011	évolution 2008-2011
Exploitation en nom propre	919	814	737	581	13,4 %	-37 %
Exploitation en société d'exercice libéral	2 619	2 803	2 993	3 345	77,4 %	+28 %
Exploitation en société civile professionnelle	388	332	273	188	4,3 %	-52 %
Exploitation en société à responsabilité limitée	115	103	85	55	1,3 %	-52 %
Exploitation en entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée	96	86	79	44	1,0 %	-54 %
Exploitation en société anonyme	22	17	12	11	0,3 %	-50 %
Autres formes d'exploitations	103	104	100	98	2,3 %	-5 %
Total	4 262	4 259	4 279	4 322	100,0 %	+1 %

*Source : Conseil national de l'ordre des pharmaciens.*

Les formes juridiques des laboratoires de biologie médicale ont évolué rapidement suite à la réforme de 2010 : l'exploitation en société d'exercice libéral se développe rapidement et concernait 77,4 % des laboratoires ou sites de laboratoires en 2011, tandis que l'ensemble des autres modes d'exploitation connaît un déclin rapide.

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

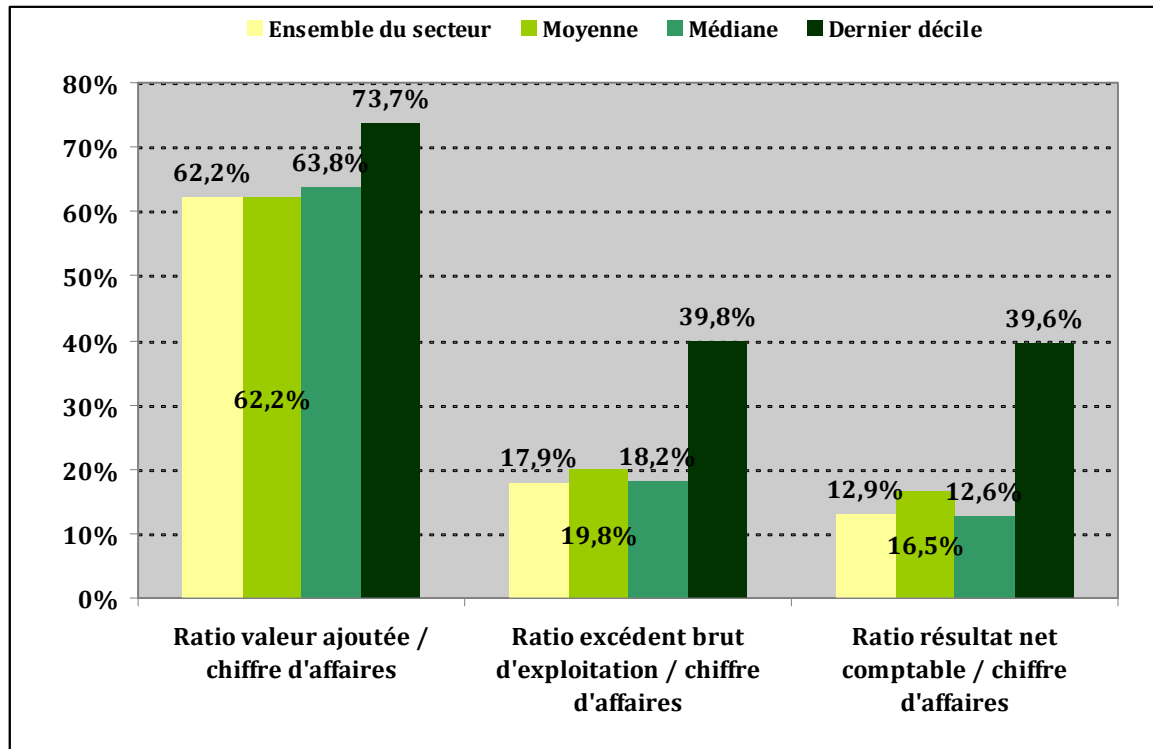
Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

**Tableau 4 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Décile supérieur (top 10 %)
Chiffre d'affaires	4 750 747 411 €	2 275 262 €	1 231 651 €	2 724 461 €	5 409 444 €
Valeur ajoutée	2 955 997 416 €	1 415 708 €	765 372 €	1 682 324 €	3 569 667 €
Excédent brut d'exploitation	852 593 943 €	408 330 €	200 839 €	490 406 €	1 022 357 €
Résultat net comptable	612 588 238 €	293 385 €	151 832 €	367 761 €	715 617 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

Un quart du secteur de la biologie médicale est constitué d'entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (24,8 % des unités légales du secteur, tableau 5) ; le résultat net comptable moyen de ce sous-échantillon s'élève à 178 012 € en 2010, soit 7,23 fois le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est en moyenne de 451 215 €, vraisemblablement en raison d'une taille plus importante ; toutefois, ce type d'unité légale représente seulement 14,7 % des unités légales du secteur. Enfin, les sociétés de biologistes médicaux imposées à l'impôt sur les sociétés (60,5 % des unités légales) ont un résultat net moyen intermédiaire (302 123 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les biologistes médicaux associés se versent.

**Annexe 10**

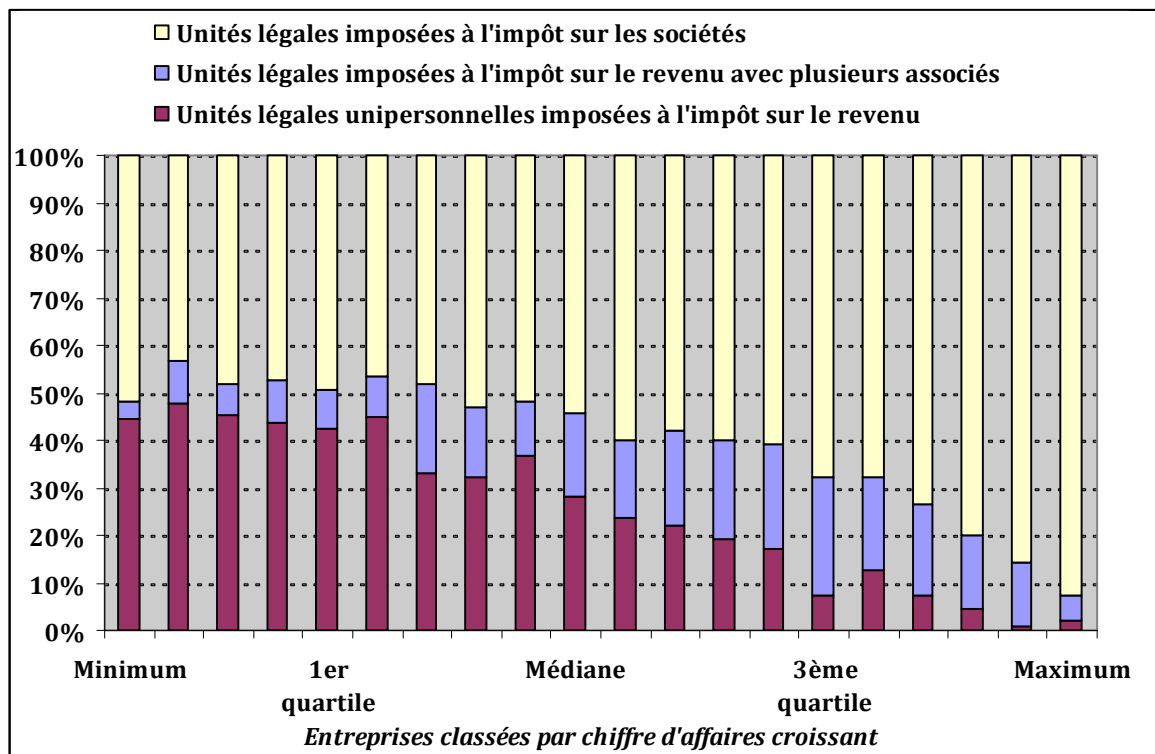
**Tableau 5 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	517	178 012 €	127 089 €	24 627 €	20 107 €	7,23	6,32
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	308	451 215 €	339 502 €				
Entreprise imposée à l'IS	1 263	302 123 €	133 280 €				
<b>Total</b>	<b>2 088</b>	<b>293 385 €</b>	<b>151 832 €</b>				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010. IR = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés.*

Le graphique 2 confirme que les unités légales du secteur de la biologie médicale sont majoritairement des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, en particulier les plus grandes unités légales du secteur. Par ailleurs, les entreprises imposées à l'impôt sur le revenu comprenant plusieurs associés sont des unités légales de taille intermédiaire. Enfin, les entreprises individuelles imposées à l'impôt sur le revenu sont principalement des unités légales de petite taille.

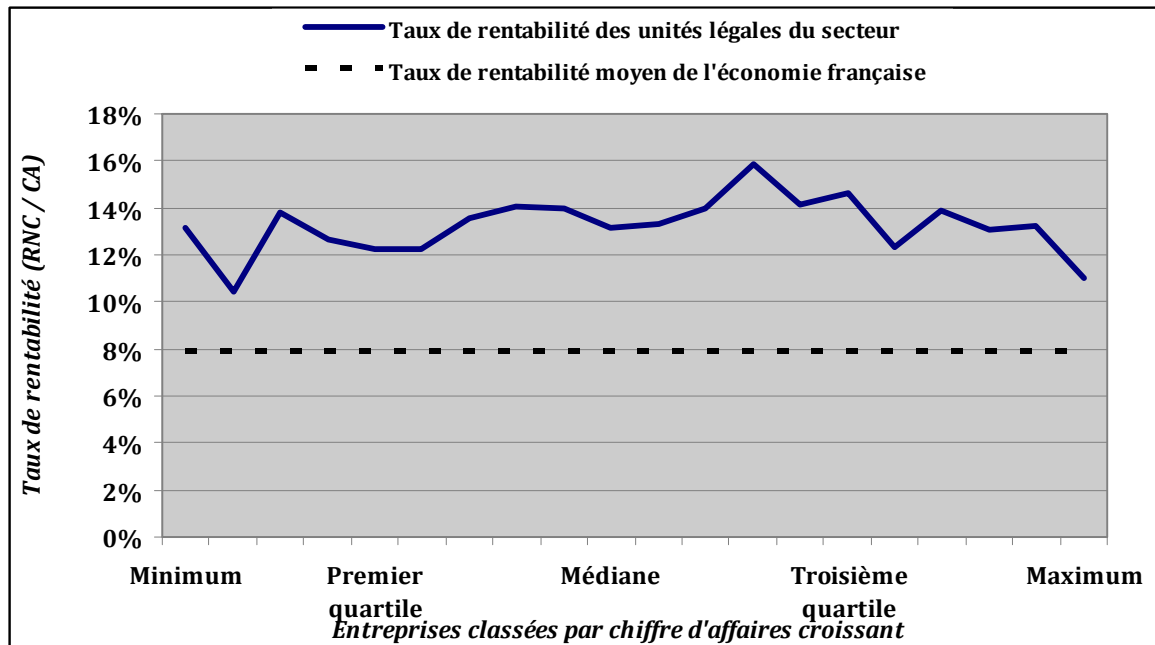
**Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vintile de chiffre d'affaires est de 12,2 %.

La rentabilité moyenne des laboratoires de biologie médicale en 2010 est proche de 13 % (graphique 3) et varie peu en fonction du chiffre d'affaires. La légère baisse de la rentabilité observable pour les plus grandes unités légales du secteur (le dernier quartile) s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des sociétés de biologie médicale imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les biologistes médicaux associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

### 1.3.3. Le secteur de la biologie médicale connaît actuellement un mouvement de concentration

La réforme de 2010 a encouragé un vaste mouvement de concentration du secteur de la biologie médicale, qui se manifeste à deux niveaux :

- ◆ le nombre moyen de sites par laboratoire de biologie médicale (LBM) est passé de 4,6 en 2010 à 5,7 en 2011<sup>1</sup> ; toutefois, cette augmentation de la taille moyenne des laboratoires est un phénomène plus ancien que la réforme de 2010 : la part des laboratoires comptant moins de 10 salariés est ainsi passé de 71 % en 2000 à 59 % en 2010<sup>2</sup> ;
- ◆ les laboratoires de biologie médicale se regroupent, soit via la constitution de groupements locaux ou régionaux de laboratoires avec des plateaux techniques mutualisés, soit via le rachat de laboratoires par des laboratoires étrangers.

<sup>1</sup> Ordre des pharmaciens, Panorama de la profession de la profession au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

<sup>2</sup> Source : Xerfi.

Tableau 6 : Principaux acteurs de la biologie médicale

Acteurs du secteur	Nature de l'actionnaire majoritaire	Nombre de laboratoires de biologie médicale en France
Labco	Professionnels de la santé français	180
Unilabs	Fonds d'investissement scandinaves, via la société de biologie médicale européenne Unilabs	51
Labster	Biologistes médicaux français	203
Novescia	Fonds institutionnels et familiaux français (le montage juridique exact n'est pas connu)	147
GIE Somabio	Nd	100
Cerba	Fonds d'investissement français, par l'intermédiaire de Cerba European Lab (société européenne de biologie médicale)	Plus de 57 sites
Biomnis	Fonds d'investissement britannique, par l'intermédiaire d'une société de biologie médicale irlandaise	Plus de 10

Source : Xerfi, février 2012.

## 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des biologistes médicaux, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un biologiste médical exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un biologiste médical exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

## Annexe 10

**Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des biologistes médicaux en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des biologistes médicaux exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de biologistes médicaux exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 5 612 €	- 51 623 €	- 283 317 €
Les 10 % qui gagnent le moins	25 338 €	38 336 €	326 €
Les 25 % qui gagnent le moins	65 145 €	175 138 €	37 349 €
Moyenne	178 012 €	451 215 €	302 123 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	127 089 €	339 502 €	133 280 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>229 879 €</b>	<b>560 945 €</b>	<b>375 961 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	380 147 €	963 844 €	821 656 €
Les 1 % qui gagnent le plus	713 225 €	2 221 377 €	2 461 931 €
Nombre d'unités légales	517	308	1 263
Rapport interquartile (P75/P25)	3,5	3,2	10,1

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

**Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010**

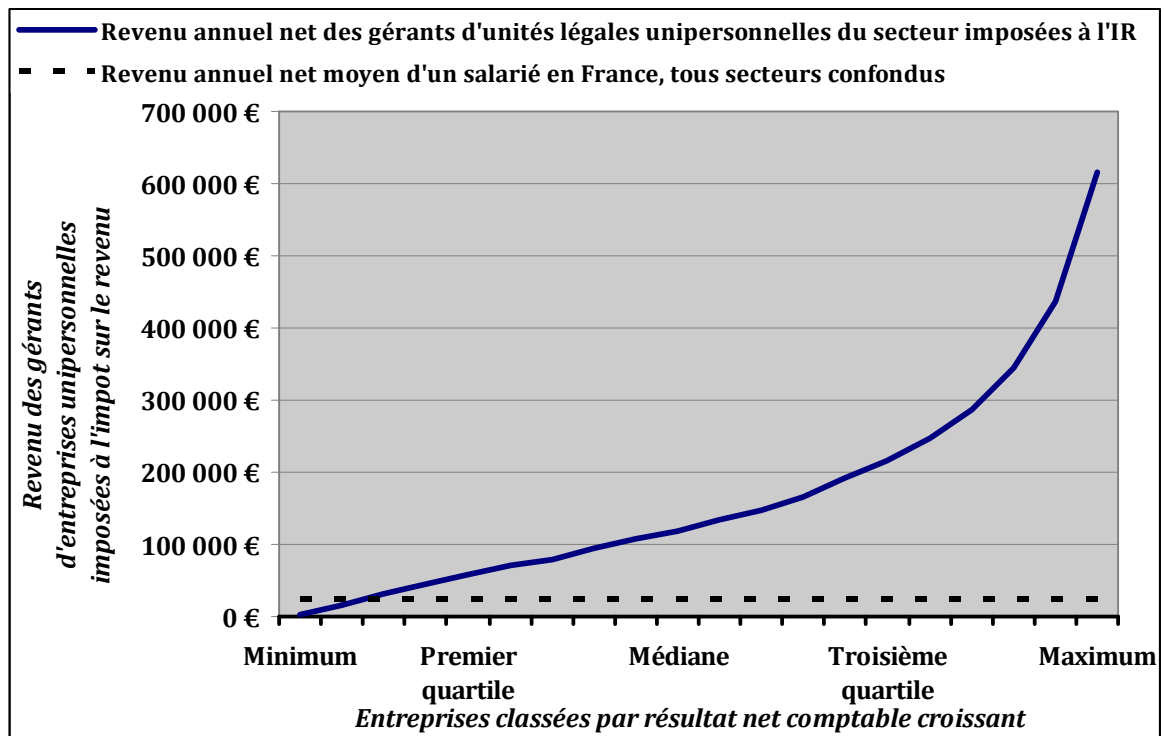
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 20 190 €	- 57 289 €	- 771 251 €
Les 10 % qui gagnent le moins	25 057 €	2 356 €	- 2 757 €
Les 25 % qui gagnent le moins	69 832 €	71 708 €	32 851 €
Moyenne	197 936 €	353 812 €	205 606 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	130 559 €	251 668 €	105 421 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>243 461 €</b>	<b>490 248 €</b>	<b>282 500 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	411 712 €	756 825 €	638 618 €
Les 1 % qui gagnent le plus	699 349 €	2 227 880 €	2 444 806 €
Nombre d'unités légales	114	45	228
Rapport interquartile (P75/P25)	3,5	6,8	8,6

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 90 % des biologistes médicaux exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu retirent de leur activité libérale des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 4). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 230 000 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus supérieurs à 380 000 € par an.

**Graphique 4 : Répartition des revenus des biologistes médicaux exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu ont un résultat net comptable supérieur à 127 089 € en 2010.*

#### **1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels**

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux du premier associé de 19 sociétés de biologistes médicaux imposées à l'impôt sur les sociétés et choisies aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé de société de biologie médicale rattachables à l'activité de celle-ci. Ainsi, on constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 253 603 € en moyenne, ce qui est nettement supérieur au revenu moyen des biologistes médicaux exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu (178 012 €).

Ce revenu est composé à 64,4 % de traitements et salaires (163 322 € en moyenne), à 21,7 % de revenus de capitaux mobiliers (55 043 € en moyenne), à 12,5 % de revenus fonciers (31 719 € en moyenne), et à 1,4 % d'autres revenus (3 519 € en moyenne).



**Tableau 10 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA**

Type de revenu	Montant moyen de ce type de revenu	Part moyenne dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité
Traitement et salaires	163 322 €	64,4 %
Revenus de capitaux mobiliers	55 043 €	21,7 %
Revenus fonciers	31 719 €	12,5 %
Autres revenus	3 519 €	1,4 %
Total des revenus rattachables à l'activité	253 603 €	100,0 %

*Source : DGFIP, Mission nationale d'audit.*

## 2. Activité de la profession

### 2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées

Les laboratoires de biologie médicale ont le monopole des examens de biologie médicale, c'est-à-dire l'ensemble des examens biologiques qui concourent au diagnostic, au traitement ou à la prévention des maladies humaines.<sup>4</sup> Les domaines d'investigation des laboratoires sont les suivants : hématologie, biochimie clinique, bactériologie, virologie, immunologie, parasitologie.

Les laboratoires procèdent aux examens mentionnés ci-dessus sous la responsabilité de leurs biologistes-responsables (anciennement appelés directeurs) et biologistes-coresponsables (anciennement appelés directeurs adjoints). Les examens biologiques peuvent être prescrits par un professionnel de santé autorisé à prescrire (médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes), ou réalisés à la demande du patient, auquel cas ils ne sont pas remboursables.

Les relations entre les biologistes médicaux libéraux et l'assurance maladie sont définies par une convention nationale. Les termes de cette convention sont négociés entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), et les organisations représentatives de la profession. Elle est conclue pour une durée de cinq ans au maximum. La convention actuelle a été conclue le 26 juillet 1994, et reconduite tacitement en 1999, 2004 et 2009.

### 2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées

Un laboratoire de biologie médicale peut également réaliser des activités biologiques d'assistance médicale à la procréation, des examens d'anatomie et de cytologie pathologiques (article L6212-2 du code de la santé publique), et un diagnostic prénatal.<sup>5</sup>

### 2.3. Modes de rémunération

Les biologistes médicaux libéraux sont rémunérés à l'acte. La rémunération qu'ils reçoivent pour un acte donné dépend de leur conventionnement avec l'assurance-maladie ; la mission note que, même si le conventionnement n'est pas obligatoire, il n'existe aucun laboratoire de biologie médicale non conventionné.

<sup>4</sup> Article L6211-1 du code de la santé publique.

<sup>5</sup> Le diagnostic prénatal recouvre l'ensemble des pratiques médicales ayant pour but de détecter in utero chez l'embryon ou le fœtus une affection d'une particulière gravité. Il doit être précédé d'une consultation médicale adaptée à l'affection recherchée.

## Annexe 10

Un laboratoire de biologie médicale conventionné doit respecter les tarifs fixés par la convention nationale des biologistes médicaux libéraux. Comme contrepartie du respect des tarifs conventionnels, l'assurance-maladie participe au financement des cotisations sociales des biologistes médicaux conventionnés.

Les tarifs conventionnels rémunérant les actes des laboratoires de biologie médicale sont fixés en plusieurs étapes :

- ◆ la nomenclature des actes de biologie médicale (NABM) établie par l'assurance-maladie contient une liste des actes pratiqués par les laboratoires de biologie médicale. A chaque acte correspond une lettre-clé (dont le montant est fixé en euros) et un coefficient qui, appliqué à la lettre-clé, donne le montant du tarif conventionnel cet acte. Il existe quatre lettres-clés pour les laboratoires de biologie médicale : B (pour les actes d'analyse), PB (prélèvement sanguins effectués par un biologiste médical non médecin), KB (autres prélèvements effectués par un biologiste médical non médecin), TB (prélèvements effectués par un technicien de laboratoire) ;
- ◆ si l'acte est pratiqué au domicile du patient, une indemnité forfaitaire de déplacement (IFD) ou un barème kilométrique (IK) peuvent s'ajouter aux honoraires de l'acte proprement dit. Des majorations sont également prévues pour les actes pratiqués de nuit et/ou le dimanche.

Les valeurs des lettres-clés des actes et prélèvements des biologistes médicaux et des autres éléments constitutifs des tarifs conventionnels (IFD, IK) sont fixées dans la convention nationale des biologistes médicaux libéraux, ou dans un avenant à cette même convention, après négociations entre l'UNCAM et les organisations syndicales représentant la profession.

Contrairement aux autres professions médicales, pour lesquelles l'évolution des tarifs conventionnels est due aux révisions des valeurs des lettres-clés plus qu'aux changements de cotation des actes, l'évolution des tarifs conventionnels des laboratoires est essentiellement déterminée par les modifications des cotations des actes de biologie médicale. En revanche, la valeur de la lettre-clé B n'a pas été modifiée depuis 1994 (0,27 €), et celle de la lettre-clé KB est restée quasiment stable (1,92 € en 2012, contre 1,89 € en 1995).

## 2.4. Conditions d'accès à la profession

### 2.4.1. L'accès à la profession de biologiste médical est soumis à des conditions de diplôme

Aux termes de l'article L6221-1 du code de la santé publique, les biologistes-responsables et biologistes médicaux doivent être soit docteurs en médecine (titre obtenu à l'issue d'études dont la durée est comprise entre neuf et onze années d'études) soit docteurs en pharmacie (entre six et neuf années d'études). Par conséquent, la profession de biologiste médical est soumise par ce biais au *numerus clausus* de la même façon que les médecins et les pharmaciens.

De plus, les biologistes médicaux doivent :

- ◆ soit avoir suivi pendant leur cursus une spécialisation en biologie médicale de quatre années via l'internat en médecine ou en pharmacie selon le cas, formation sanctionnée par le diplôme d'études spécialisées de biologie médicale ;
- ◆ soit obtenir une qualification en biologie médicale délivrée par l'ordre des médecins ou par l'ordre des pharmaciens, dans des conditions déterminées par décret.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Article L6213-1 du code de la santé publique.

Toutefois, le préfet de région peut autoriser individuellement à exercer la profession de biologistes des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et qui sont titulaires :

- ◆ d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, et requis par l'autorité compétente d'un État, membre ou partie, qui réglemente l'accès ou l'exercice de la profession de biologiste médical, et permettant d'exercer légalement celles-ci dans cet État ;
- ◆ lorsque l'intéressé a exercé dans un État, membre ou partie, qui ne réglemente pas l'accès à ces fonctions ou à leur exercice, d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, attestant de la préparation à l'exercice de ces fonctions, accompagné d'une attestation justifiant, dans cet État, de son exercice à temps plein ou à temps partiel, pendant une durée équivalente à deux ans à temps plein au cours des dix dernières années. Cette attestation n'est pas exigée lorsque la formation conduisant à ces fonctions est réglementée ;
- ◆ d'un titre de formation délivré par un État tiers et reconnu dans un État, membre ou partie, autre que la France, permettant d'y exercer légalement ces fonctions.

Enfin, les biologistes médicaux doivent être inscrits au tableau de l'ordre professionnel dont ils relèvent (ordre des médecins ou ordre des pharmaciens).

### 2.5. Modalités d'exercice particulières

Une profonde réforme de la réglementation applicable aux laboratoires de biologie médicale a été engagée en 2010 et se poursuit actuellement. Il convient donc de présenter dans un premier temps la réglementation applicable avant 2010, puis les principaux points de la nouvelle réglementation.

#### 2.5.1. État de la réglementation applicable avant l'ordonnance du 13 janvier 2010

Ce paragraphe présente la réglementation qui s'appliquait avant le mouvement de réforme lancé par l'ordonnance du 13 janvier 2010.

##### 2.5.1.1. Conditions de création et d'implantation des laboratoires

Avant 2010, la création d'un laboratoire d'analyses de biologie médicale était soumise à une autorisation administrative (article L6211-2 du code de la santé publique), subordonnée à des exigences relatives aux locaux, aux équipements et aux personnels du laboratoire. Cette autorisation pouvait être restreinte à certaines catégories d'examens biologiques. De plus, les actes de biologie qui requièrent une qualification spéciale, le recours à des produits dangereux, ou à des techniques exceptionnellement délicates ou d'apparition récente pouvaient être réservées à certains laboratoires. Fixées par un décret de 1976, les exigences relatives aux locaux, aux équipements et aux personnels des laboratoires étaient exprimées en termes de moyens (surface du laboratoire, nombre de techniciens et de biologistes médicaux).

En revanche, l'implantation des laboratoires de biologie médicale n'était pas soumise à une réglementation particulière.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Autorité de la concurrence, avis n° 10-A-01 du 5 janvier 2010 relatif à un projet d'ordonnance portant organisation de la biologie médicale.

### 2.5.1.2. Formes juridiques des laboratoires

Aux termes de l'article L6212-1 du code de la santé publique en vigueur le 15 janvier 2010, un laboratoire d'analyses de biologie médicale ne pouvait être ouvert, exploité ou dirigé que par :

- ◆ une personne physique ;
- ◆ une société civile professionnelle ;
- ◆ une société anonyme ou une société à responsabilité limitée ;
- ◆ un organisme ou service relevant de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public ;
- ◆ un organisme mutualiste ou de sécurité sociale ;
- ◆ un organisme à but non lucratif reconnu d'utilité publique ou bénéficiant d'une autorisation donnée par le ministre chargé de la santé ;
- ◆ une société d'exercice libéral à responsabilité limitée, une société d'exercice libéral à forme anonyme ou une société d'exercice libéral en commandite par actions.

Une société civile professionnelle ou une société d'exercice libéral ne pouvaient exploiter plus d'un laboratoire. En revanche, une société d'exercice libéral pouvait exploiter jusqu'à cinq laboratoires, situés au plus dans trois départements limitrophes.<sup>8</sup>

### 2.5.1.3. Exploitation d'un laboratoire d'analyses de biologie médicale

Les biologistes responsables et biologistes médicaux doivent exercer personnellement leurs fonctions, et ne peuvent les exercer que dans un seul laboratoire.

Un biologiste responsable ou biologiste médical de laboratoire privé ne peut exercer une autre profession médicale, pharmaceutique ou vétérinaire, à l'exception des actes médicaux et prescriptions pharmacologiques directement liés à l'exercice de la biologie. Toutefois, il peut exercer des fonctions d'enseignement et une activité hospitalière à temps partiel.

### 2.5.1.4. Détention du capital

Lorsqu'un laboratoire est exploité par une société anonyme ou une SARL, cette société devait se conformer aux règles suivantes :

- ◆ les trois quarts au moins du capital social devaient être détenus par le ou les directeurs et directeurs adjoints du laboratoire, ce qui signifie que des personnes extérieures à la profession pouvaient détenir jusqu'à 25 % du capital de la société ;
- ◆ les associés ne pouvaient être que des personnes physiques, à l'exclusion de celles exerçant une activité médicale autre que les fonctions de directeur ou directeur adjoint de laboratoire.

Lorsque le laboratoire était exploité par une société d'exercice libéral, plus de la moitié du capital social et des droits de vote doit être détenue par les biologistes médicaux en exercice au sein de la société.<sup>9</sup> Par ailleurs, les personnes physiques ou morales n'exerçant pas la profession de biologiste médical, ne l'ayant jamais exercée, et n'exerçant pas une profession de santé ne pouvaient détenir plus de 25 % du capital de la société.

---

<sup>8</sup> Décret n°92-545 du 17 juin 1992 relatif aux sociétés d'exercice libéral de directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyses de biologie médicale.

<sup>9</sup> Article 5 de la loi du 31 décembre 1990.

Enfin, une personne ne pouvait détenir des parts ou des actions dans plusieurs SEL exploitant un laboratoire (article R6212-81 du code de la santé publique).

## **2.5.2. Réglementation introduite par l'ordonnance du 13 janvier 2010**

### **2.5.2.1. Origines de la réforme**

Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2006) sur les laboratoires d'analyses de biologie médicale a souligné que la réglementation relative aux moyens dont doivent disposer les laboratoires était devenue obsolète en raison des évolutions techniques dans le domaine de la biologie médicale. Ce rapport a mis en évidence des problèmes de qualité du service rendu par une partie des laboratoires français (en particulier les laboratoires à faible activité) et a proposé une réforme de l'ensemble de la réglementation, en passant d'obligations de moyens à des obligations de résultats.

A l'initiative du ministère de la santé, un projet de réforme a été préparé dans le courant de l'année 2008 (rapport Ballereau). Ce rapport a défini les trois orientations principales de la réforme :

- ◆ reconnaître la biologie médicale comme une discipline médicale à part entière, et non comme un service technique ;
- ◆ améliorer la qualité du service rendu au patient en recommandant la mise en place d'un système d'accréditation ;
- ◆ ouvrir le capital des laboratoires, sous certaines conditions.

Suite à ce rapport, la loi HPST (hôpital, patients, santé, territoire) de 2009 a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi, réformant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement des laboratoires de biologie médicale.

L'ordonnance du 13 janvier 2010 a modifié l'ensemble de la réglementation applicable à la biologie médicale. Cette ordonnance a redéfini la notion de laboratoire, désormais dénommé laboratoire de biologie médicale (LBM), et non laboratoire d'analyses de biologie médicale (LABM), et a supprimé la limitation à cinq du nombre de sites qu'un laboratoire peut exploiter.

### **2.5.2.2. Conditions de création et d'implantation des laboratoires**

L'ordonnance du 13 janvier 2010 dispose qu'un laboratoire de biologie médicale ne peut réaliser d'examen de biologie médicale sans une accréditation. Cette accréditation est accordée par l'instance nationale d'accréditation lorsque le laboratoire satisfait à la norme définie par l'arrêté du 5 août 2010 (cette norme est la NF EN 15 189 qui est la norme internationale des laboratoires de biologie médicale retenue par la plupart des autres pays de l'Union Européenne). L'ordonnance du 13 janvier 2010 oblige les laboratoires d'analyse médicale à s'engager dans une procédure d'accréditation avant le 31 mai 2013, et à obtenir cette accréditation avant le 1<sup>er</sup> novembre 2016 sous peine de fermeture du laboratoire par l'agence régionale de santé.

## Annexe 10

Par ailleurs, l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale, public ou privé, est désormais subordonnée au dépôt préalable, par son représentant légal, d'une déclaration auprès de l'agence régionale de santé (ARS). Le directeur général de l'ARS peut s'opposer à l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale ou d'un site d'un laboratoire de biologie médicale, lorsqu'elle aurait pour effet de porter, sur le territoire de santé infrarégional considéré, l'offre d'examens de biologie médicale à un niveau supérieur de 25 % à celui des besoins de la population tels qu'ils sont définis par le schéma régional d'organisation des soins inhérent au projet régional de santé (SROS-PRS).

### **2.5.2.3. Formes juridiques des laboratoires**

Aux termes de l'article L. 6223-1 du code de la santé publique, un laboratoire de biologie médicale privé est exploité en nom propre, ou sous la forme :

- ◆ d'une association, d'une fondation ou d'un autre organisme à but non lucratif ;
- ◆ d'une société civile professionnelle régie par la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 ;
- ◆ d'une société d'exercice libéral régie par la loi du 31 décembre 1990 ;
- ◆ d'une société coopérative régie par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

Par ailleurs, un même laboratoire peut être implanté sur un ou plusieurs sites (article L6212-1 du code de santé publique). Toutefois, aux termes de l'article L6222-5 du code de la santé publique, les sites d'un laboratoire de biologie médicale doivent être localisés soit dans le même territoire de santé infrarégional, soit dans deux ou trois territoires de santé infrarégionaux limitrophes.

Les sociétés constituées avant parution de l'ordonnance de 2010 sous une autre forme que celles mentionnées par l'article L. 6223-1 du CSP devaient modifier leurs statuts ou transférer cette exploitation à une de ces structures dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi ratifiant l'ordonnance.

En outre, un laboratoire de biologie médicale peut également être exploité sous la forme d'un groupement de coopération sanitaire (GCS) conformément à l'article L. 6223-2 du CSP. Le GCS est un groupement permettant la mutualisation de moyens, il est régi par les articles L. 6133-1 et suivants et R. 6133-1 et suivants du CSP.

## Annexe 10

**Tableau 11 : Structures d'exercices autorisées pour les biologistes médicaux exerçant dans un cadre libéral**

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Non
Société civile professionnelle (SCP)	-	Oui
Société à responsabilité limitée (SARL)	-	Oui
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Oui
	SELAFA	Oui
	SELAS	Oui
	SELCA	Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui

*Source : Mission IGF.*

*SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée*

*SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme*

*SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée*

*SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions*

Outre les structures d'exercice autorisées qui sont présentées dans le tableau précédent, les biologistes médicaux peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. Les SPFPL n'ont pas pour objet d'être des structures d'exercice, mais de permettre des prises de participations dans des SEL (qui sont les structures d'exercice) et d'assurer des activités dites accessoires (secrétariat, gestion logistique...).

### 2.5.2.4. Exploitation d'un laboratoire de biologie médicale

La législation n'impose plus aux biologistes responsables et biologistes médicaux d'exercer leurs fonctions en personne. Autrement dit, il est désormais possible qu'un patient ne rencontre à aucun moment le biologiste médical responsable du laboratoire de biologie médicale auquel il confie des analyses, mais seulement un biologiste médicale salarié.

Toutefois, le nombre de biologistes médicaux travaillant au moins à mi-temps dans un laboratoire et possédant une fraction de son capital social doit être égal ou supérieur au nombre de sites de ce laboratoire. L'article L6222-6 du code de la santé publique dispose qu'au moins un biologiste médical doit exercer sur chacun des sites du laboratoire de biologie médicale aux heures d'ouverture de ce site.

L'interdiction faite aux biologistes responsables ou biologistes médicaux d'exercer une autre profession médicale, pharmaceutique ou vétérinaire est maintenue, de même que l'exception pour fonctions d'enseignement et activité hospitalière à temps partiel.

Par ailleurs, le code de la santé publique précise désormais que le prélèvement d'un échantillon biologique doit être réalisé dans l'un des territoires de santé infrarégionaux d'implantation du laboratoire de biologie médicale qui conduit l'examen (article L6211-16) sauf possibilités prévues à cet article de dérogation par voie réglementaire et qui concerneront trois situations : le domicile, les prélèvements effectués dans les centres médicaux des armées et les prélèvements effectués dans les centres d'examen de santé des organismes d'assurance maladie). S'il n'est pas en mesure de réaliser l'examen biologique par lui-même, le laboratoire peut transmettre à un autre laboratoire de biologie médicale les échantillons biologiques à des fins d'analyse et d'interprétation. Toutefois, ces transmissions

ne peuvent excéder un pourcentage fixé par décret et compris entre 10 et 20 % du nombre total d'examens de biologie médicale réalisés par le laboratoire (article L6211-19, ce pourcentage a été fixé à 15 % par décret).

### **2.5.2.5. Détenion du capital d'une société d'exercice libéral de biologistes médicaux par des personnes physiques ou morales**

#### **2.5.2.5.1. Dispositions législatives générales**

Depuis la loi du 31 décembre 1990 et ses décrets d'application, les biologistes médicaux peuvent constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL). Les sociétés d'exercice libéral peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SELARL), de société à forme anonyme (SELAFA), de société par actions simplifiées (SELAS, depuis la loi du 15 mai 2001) ou de société en commandite par actions (SELCA).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral de biologistes médicaux doit être détenue par les biologistes médicaux en exercice dans la société.

Par ailleurs la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) a introduit deux nouveautés dans la loi de 1990 :

- ◆ l'article 5-1 aux termes duquel les biologistes médicaux ou une SPFPL de biologistes médicaux sont autorisés à détenir plus de la moitié du capital (mais pas des droits de vote) d'une SEL de biologistes médicaux dans laquelle ils n'exercent pas ; les professionnels en exercice au sein de la société, s'ils ne détiennent pas la majorité du capital, doivent donc conserver la majorité des droits de vote ;
- ◆ l'article 31-1 qui a créé la société de participations financières de profession libérale (SPFPL), holding de participations financières qui peut prendre la forme d'une SARL, d'une SA, ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de cet article, plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL de biologistes médicaux doit être détenue par des personnes exerçant la profession de biologiste médical. Une part minoritaire du capital peut également être détenue par d'autres biologistes médicaux, par des biologistes médicaux retraités (et ce pendant un délai de dix ans au plus), par les ayants droit d'un biologiste médical décédé (pendant un délai de cinq ans) ou par des personnes physiques exerçant une profession libérale de santé quelconque.

Cependant, en l'absence de décret d'application relatif aux biologistes médicaux, l'article 31-1 n'était pas appliqué, et les biologistes médicaux ne pouvaient pas créer de SPFPL. Saisi sur ce point, le Conseil État a considéré dans sa décision n° 349300 du 28 mars 2012 que l'application des dispositions législatives relatives aux SPFPL n'est pas manifestement impossible en l'absence de décrets d'application, et qu'en conséquence l'article 31-1 de la loi de 1990 est immédiatement applicable. Ainsi, les biologistes médicaux peuvent constituer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012 dans un cadre juridique clair.

#### **2.5.2.5.2. Dispositions réglementaires spécifiques aux SEL de biologistes médicaux**

Les dispositions réglementaires spécifiques aux sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux sont les suivantes :

- ◆ l'article R. 6212-83 du code de la santé publique dispose que la détention directe ou indirecte d'une part du capital d'une SEL exploitant un laboratoire est interdite :
  - aux autres professions de santé ;



## Annexe 10

- aux fournisseurs, distributeurs ou fabricants de matériel ou de réactifs d'analyses de biologie médicale ;
  - aux entreprises d'assurance et de capitalisation ;
  - aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale ;
  - aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé.
- ◆ l'article R. 6212-82 du code de la santé publique pris en application de l'article 6 de la loi de 1990 dispose que toute personne physique ou morale n'exerçant pas une profession de santé peut détenir jusqu'à 25 % du capital, et moins de la moitié si la SEL est constituée sous la forme d'une SCA ;
  - ◆ l'article R. 6212-81 du code de la santé publique dispose qu'une personne physique ou morale exerçant la profession de biologiste médical ne peut détenir des participations que dans deux SEL exploitant un laboratoire.

### *2.5.2.5.3. Évolutions récentes des règles relatives à la détention du capital des SEL de biologistes médicaux*

Dans le cadre de la réforme de la biologie médicale, l'article L6223-5, introduit dans le code de la santé publique par l'ordonnance du 13 janvier 2010, a interdit la détention de tout ou partie du capital d'une société exploitant un laboratoire :

- ◆ aux personnes physiques ou morales exerçant une profession de santé autorisée à prescrire des examens de biologie médicale ;
- ◆ aux personnes physiques ou morales exerçant une profession fournissant, distribuant ou fabriquant des dispositifs médicaux ou des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, d'une entreprise d'assurance et de capitalisation ou d'un organisme de prévoyance, de retraite et de protection sociale obligatoire.

Bien qu'originellement destiné à réduire les risques de conflit d'intérêts, cet article a été jugé par le Conseil État (décision du 23 décembre 2010 – n° 337396) comme étant de nature à assouplir la réglementation relative à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale, sans que le législateur ait habilité le gouvernement à le faire. Le Conseil État a donc annulé l'ordonnance en tant qu'elle n'interdit ni aux professionnels de santé qui ne sont pas autorisés à prescrire des examens de biologie médicale, ni aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé, de participer directement ou indirectement au capital d'une société exploitant un LBM.

Par ailleurs, le 16 décembre 2010, la Cour de justice des communautés européennes a rendu un arrêt dans lequel :

- ◆ elle valide la règle limitant à 25 % la part du capital d'une société exploitant un laboratoire de biologie médicale pouvant être détenue par une personne physique ou morale extérieure à la profession, reconnaissant qu'elle est justifiée par des impératifs de santé publique ;
- ◆ elle condamne la France en ce qu'elle interdit aux biologistes médicaux de détenir des parts dans plus de deux entreprises exploitant un laboratoire. Toutefois, au 15 novembre 2012, l'article R6212-81 du code de la santé publique dispose toujours qu'une personne physique ou morale ne peut détenir des participations que dans deux SEL exploitant un ou plusieurs laboratoires de biologie médicale.

Enfin, la loi Fourcade du 10 août 2011 a tenté d'introduire deux dispositions nouvelles relatives à la détention du capital des sociétés exploitant un laboratoire :

- ◆ les biologistes exerçant dans un laboratoire doivent détenir une part minimale du capital social de la société exploitant le laboratoire ;

## Annexe 10

- ◆ les biologistes médicaux peuvent constituer des SPFPL.

Toutefois, ces deux dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elles étaient sans rapport avec l'objet de la loi qui les introduisait. Cependant, les biologistes médicaux peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012.

### 2.5.3. Libre prestation de services

Aux termes des articles article L6213-4 et R6221-14 du code de la santé publique, un biologiste médical ressortissant d'un État, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui est établi et exerce légalement les activités de biologiste médical dans l'un de ces états peut exécuter en France, de manière temporaire et occasionnelle, des actes de sa profession sans être inscrit au tableau de l'ordre des pharmaciens ou des médecins (selon la formation du professionnel). L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable au conseil national de l'ordre correspondant et est accompagnée de pièces justificatives dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration, le Conseil national de l'ordre informe le prestataire, au vu de l'examen de son dossier :

- ◆ soit qu'il peut débiter la prestation de services ;
- ◆ soit qu'il ne peut pas débiter la prestation de services ;
- ◆ soit, lorsque la vérification des qualifications professionnelles du prestataire met en évidence une différence substantielle avec la formation exigée en France, le conseil national informe le biologiste médical qu'il doit démontrer qu'il a acquis les connaissances et compétences manquantes, notamment en se soumettant à une épreuve d'aptitude. S'il satisfait à ce contrôle, il est informé dans le délai d'un mois qu'il peut débiter la prestation de services. Dans le cas contraire, il est informé qu'il ne peut pas débiter la prestation de services.

En outre, le prestataire doit posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la réalisation de la prestation, est tenu de respecter les règles professionnelles applicables en France et est soumis à la juridiction disciplinaire ordinaire.

### 2.5.4. Les ordres dont relèvent les biologistes médicaux disposent de pouvoirs disciplinaires

L'ordre des pharmaciens et l'ordre des médecins disposent de pouvoirs disciplinaires portant sur les biologistes médicaux. Les sanctions disciplinaires possibles sont : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice temporaire ou définitive (qui prend la forme de la radiation du tableau de l'ordre dans le cas de l'ordre des médecins).

La mission souligne qu'aux termes de la réglementation actuelle, les pouvoirs disciplinaires de l'ordre lui permettent de sanctionner uniquement les biologistes médicaux inscrits à l'ordre, et non les actionnaires des structures d'exercice. Un éventuel contrôle, même partiel, du capital des structures d'exercice par des investisseurs extérieurs à la profession pourrait donc difficilement se concevoir sans une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires des ordres des médecins et des pharmaciens.

## Annexe 10

Suite à la loi hôpital, patients, santé, territoire n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (loi HPST), un projet de décret discuté, puis approuvé par le Conseil d'État en 2010 a prévu d'introduire dans le code de la santé publique de nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient que l'ordre des pharmaciens et l'ordre des médecins peuvent également suspendre temporairement un professionnel en exercice en cas de compétence insuffisante et le contraindre à suivre une formation. Toutefois, et bien que l'objet de ce décret fasse consensus, celui-ci n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel au 31 janvier 2013, pour des raisons que la mission n'a pas été en mesure de déterminer.

La mission note enfin que des magistrats sont présents dans toutes les juridictions disciplinaires des deux ordres :

- ◆ en première instance, les chambres de discipline (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif ;
- ◆ en appel, la chambre disciplinaire nationale (pour l'ordre des médecins) ou la chambre disciplinaire d'appel (pour l'ordre des pharmaciens) sont présidées par un conseiller État ;
- ◆ enfin, un pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre disciplinaire nationale est possible devant le Conseil État

### 2.5.5. La publicité pour les laboratoires de biologie médicale

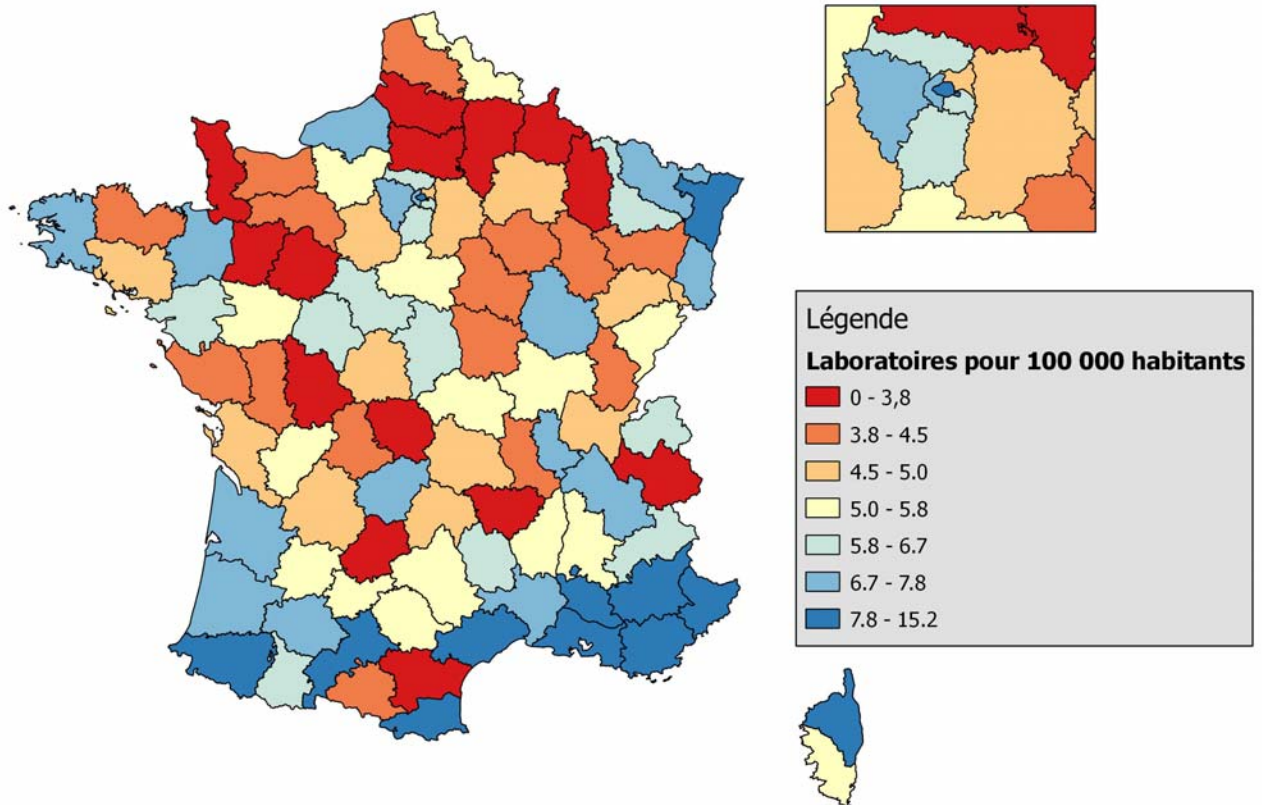
D'après l'article L6222-8 du code de la santé publique, toute forme de publicité ou de promotion, directe ou indirecte, en faveur d'un laboratoire de biologie médicale est interdite. Toutefois, des indications peuvent être publiées à l'occasion de l'ouverture d'un laboratoire ou de l'obtention de l'accréditation.

## 3. Principaux constats

### 3.1. En raison de la liberté d'implantation des laboratoires qui prévalait avant 2010, le maillage du territoire en laboratoire de biologie médicale n'est pas homogène

La liberté d'installation résultant de l'absence de réglementation sur ce point a abouti une situation de déséquilibre territorial, avec une densité de laboratoires forte dans certaines régions (en particulier les départements les plus méridionaux, en Île-de-France et en Alsace) et faible dans d'autres (Nord-Pas de Calais, Picardie et Champagne-Ardenne en particulier).

Carte 5 : Nombre de laboratoires pour 100 000 habitants, par département en 2011



*Source : Insee et retraitements de la mission.*

### 3.2. La réglementation relative à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale est largement contournée dans les faits et incohérente avec la concentration du secteur souhaitée par le législateur

#### 3.2.1. Bien que la réglementation française n'en prévoit qu'une ouverture limitée, le capital des laboratoires de biologie médicale est dans la pratique largement ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession,

Bien qu'elle ait eu pour objectif explicite d'encourager la concentration du secteur, la réforme de la biologie médicale lancée en 2010 a maintenu deux dispositions réglementaires importantes qui freinent cette concentration :

- ◆ l'article R6212-81 du code de la santé publique disposant que le nombre de participations au capital de SEL de biologistes médicaux que toute personne physique ou morale peut détenir est limité à deux ;
- ◆ l'article R6212-82 du code de la santé publique disposant que la participation au capital d'une SEL de biologistes médicaux que toute personne physique ou morale peut détenir ne peut dépasser 25 % (49 % dans le cas d'une SELCA).

## Annexe 10

La première limitation a été invalidée par la décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes, et a été abrogée par le décret n° 2013-117 du 5 février 2013. La même décision de la Cour de justice des communautés européennes a confirmé la seconde restriction qui est donc toujours en vigueur. Cette seconde limitation est toutefois largement contournée par les acteurs les plus importants de secteurs de la biologie médicale qui, selon les constats faits par la mission, ont recours à deux types de méthodes pour développer leur réseau en France :

- ◆ le démembrement de propriété : la société Unilabs a acquis des laboratoires en démembrant la propriété du capital. En sus de la participation légale de 25 % au capital du laboratoire, Unilabs acquiert l'usufruit des 75 % restants, tandis que les biologistes médicaux en activité dans le laboratoire conservent la nue-propriété de ces 75 % du capital. Toutefois, l'ordre des pharmaciens a lancé une procédure contre Unilabs afin d'interdire ce type de montage. Dans son arrêt rendu le 31 mars 2011, la cour administrative d'appel de Paris a donné raison à l'ordre des pharmaciens ;
- ◆ l'utilisation de sociétés de biologie médicale étrangères : aux termes de la réglementation actuelle, la majorité du capital d'un laboratoire de biologie médicale situé en France peut être détenue par une personne physique ou morale française ou étrangère exerçant la profession de biologiste médical ; les biologistes médicaux en exercice dans le laboratoire doivent en revanche conserver la majorité des droits de vote. Par conséquent, des sociétés étrangères dotées de la qualification de biologiste peuvent acquérir librement la majorité du capital de laboratoires en France, et ce quand bien même ces sociétés sont situées dans des pays dont la réglementation autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société exploitant des laboratoires de biologie médicale.

Cette situation a deux conséquences paradoxales :

- ◆ contrairement à la réglementation en vigueur, toute personne physique ou morale peut dès aujourd'hui détenir plus de la moitié du capital d'un laboratoire de biologie médicale, à condition que cette détention passe par l'intermédiaire d'une société étrangère de biologie médicale, et que le laboratoire soit exploité sous la forme d'une SELAS, d'une SELAFA ou d'une SELCA ;
- ◆ il est plus facile pour des investisseurs étrangers extérieurs à la profession de détenir la majorité du capital d'un laboratoire français (via une société de biologie médicale étrangère qu'ils possèdent déjà) que pour des investisseurs français, car ceux-ci doivent au préalable faire l'acquisition d'une société étrangère de biologie médicale.

### **3.2.2. Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des biologistes médicaux soit fermé aux investisseurs extérieurs à la profession**

Aux termes de la réglementation domestique actuelle, le capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux n'est ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession qu'à hauteur de 25 %. Consulté sur ce point, le conseil national de l'ordre des pharmaciens affirme qu'il est indispensable que le capital des structures d'exercice soit fermé aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver l'indépendance des professionnels.

Outre le fait que cette fermeture du capital n'est plus appliquée dans les faits pour les raisons décrites ci-dessus, la mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

- ◆ l'indépendance capitalistique, qui consiste à détenir le contrôle sur le capital ou les droits de vote des structures d'exercice ;

## Annexe 10

- ◆ l'indépendance d'exercice, qui n'exclut pas, dans le strict respect des normes professionnelles, un exercice coordonné à plusieurs professionnels et un « partage d'information » sur l'organisation générale des activités, comme en attestent d'ores et déjà les sociétés libérales professionnelles ou interprofessionnelles ;
- ◆ l'indépendance professionnelle, qui est assurée par le respect de règles de déontologie, comme en atteste, par exemple, la situation des médecins salariés qui exercent sous le contrôle de leur autorité ordinale.

La mission note au contraire que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de faire prévaloir leur indépendance, dans le cas où leur employeur (ou toute autre partie prenante) tenterait de faire pression sur eux. A l'inverse, l'indépendance capitalistique ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire aux codes de déontologie des pharmaciens et des médecins, et que ce code protège l'indépendance professionnelle des pharmaciens biologistes et des médecins biologistes.

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Options spécifiques à la profession

La mission n'a pas identifié d'option de modernisation de la réglementation spécifique à la profession de biologiste médical.

### 4.2. Options communes à d'autres professions

#### 4.2.1. Le capital des laboratoires de biologie médicale pourrait être ouvert aux investisseurs

##### 4.2.1.1. *Le capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux pourrait être entièrement ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession*

N'ayant identifié aucun motif d'intérêt général justifiant que le capital des sociétés d'exercice des biologistes médicaux soit fermé aux investisseurs extérieurs et que la capacité entrepreneuriale des biologistes médicaux soit restreinte, et ayant constaté que ces deux réglementations sont contournées dans la pratique ou invalidées par la jurisprudence communautaire, la mission considère possible que le capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux soit ouvert à toute personne physique ou morale.

Cette réforme demanderait une profonde modification de la loi du 31 décembre 1990 et de ses textes d'application.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux biologistes médicaux d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ de mieux accompagner la concentration du secteur qui permet de tirer parti d'économies d'échelle ;

## Annexe 10

- ◆ de simplifier de la réglementation et de la mettre en cohérence avec les pratiques du secteur.

L'ouverture du capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux devrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des structures d'exercice soient exclusivement des biologistes médicaux ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital de laboratoires de biologie médicale un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital ne mette pas en péril la continuité de l'offre de soins.

### ***4.2.1.2. Le respect de l'indépendance des professionnels pourrait être assuré par un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline des ordres des médecins et des pharmaciens***

L'ouverture du capital des laboratoires de biologie médicale à des actionnaires extérieurs à la profession justifierait une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires des ordres des médecins et des pharmaciens, afin qu'ils soient en mesure d'assurer le respect de l'indépendance des biologistes médicaux par les investisseurs.

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

- ◆ l'attribution aux ordres d'un pouvoir d'inspection des structures d'exercice, assortie d'un pouvoir de prononcer une fermeture temporaire d'une structure d'exercice si les conditions d'exercice des professionnels présentent un risque pour la santé publique ;
- ◆ l'extension des pouvoirs disciplinaires aux actionnaires des sociétés d'exercice. Par exemple, s'il est avéré au terme d'une procédure disciplinaire qu'un actionnaire d'un laboratoire de biologie médicale a fait pression sur un biologiste médical employé par cette société et a mis en danger l'indépendance professionnelle de ce praticien, alors les ordres des pharmaciens et des médecins devraient pouvoir sanctionner cet investisseur en lui interdisant la détention directe ou indirecte de tout ou partie du capital d'une société d'exercice libéral de biologistes médicaux ;
- ◆ la mise en place une procédure d'alerte permettant à un professionnel d'avertir rapidement l'organisation responsable du respect du code de déontologie de sa profession, s'il estime que son indépendance est mise en cause par le comportement des actionnaires de la société dans laquelle il exerce. Cette procédure d'alerte pourrait être associée à un mécanisme de mise en retrait du professionnel, dans le cadre de laquelle celui-ci cesserait temporairement d'exercer ses activités.

## **ANNEXE 12**

### **Annexe sectorielle sur la profession de chirurgien-dentiste**





# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie de la profession de chirurgien-dentiste.....	1
1.2.2. Formes juridiques des unités légales.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	2
1.3. Analyse économique de la profession .....	3
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	3
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	8
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels .....	9
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>10</b>
2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées .....	10
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées.....	11
2.3. Modes de rémunération .....	11
2.3.1. Les honoraires des actes remboursables effectués par les chirurgiens-dentistes sont partiellement réglementés.....	11
2.3.2. Les honoraires des actes dentaires non remboursables sont libres.....	12
2.3.3. Les prix de revente des prothèses dentaires sont libres.....	12
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	12
2.4.1. L'accès à la profession de chirurgien-dentiste est réglementé.....	12
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	13
2.5.1. Libre prestation de services.....	13
2.5.2. L'ordre des chirurgiens-dentistes dispose de pouvoirs disciplinaires.....	13
2.5.3. Formes juridiques des structures d'exercices et détention du capital .....	14
2.5.4. L'information fournie par le chirurgien-dentiste est encadrée par la réglementation .....	16
2.5.5. Réglementation applicable aux prothèses dentaires.....	17
<b>3. PRINCIPAUX CONSTATS.....</b>	<b>18</b>
3.1. Le <i>numerus clausus</i> des études de chirurgie dentaire est contourné par les chirurgiens-dentistes titulaires d'un diplôme étranger qui bénéficient de la reconnaissance automatique des qualifications .....	18
3.2. L'existence du <i>numerus clausus</i> des études de chirurgie dentaire n'est pas justifiée .....	18
3.3. Les modes de rémunération des chirurgiens-dentistes ne sont plus adaptés à la réalité du secteur.....	19
3.3.1. La nomenclature des actes dentaires est obsolète .....	19

3.3.2.	<i>Cette nomenclature introduit des distorsions sur le marché des soins dentaires.....</i>	19
3.3.3.	<i>Les prix de vente des prothèses dentaires se caractérisent par un manque de transparence.....</i>	20
3.4.	La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de SEL de chirurgiens dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation.....	21
3.4.1.	<i>La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes.....</i>	21
3.4.2.	<i>Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire.....</i>	21
3.4.3.	<i>Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des chirurgiens-dentistes soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes soit limité.....</i>	22
<b>4.</b>	<b>OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>23</b>
4.1.	Options spécifiques à la profession .....	23
4.1.1.	<i>Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.....</i>	23
4.1.2.	<i>Réformer la prise en charge des soins dentaires par l'assurance maladie.....</i>	24
4.2.	Options communes à d'autres professions.....	24
4.2.1.	<i>Le numerus clausus des études de chirurgie dentaire pourrait être supprimé.....</i>	24
4.2.2.	<i>Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait être ouvert aux investisseurs.....</i>	25

## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,35 %
Chiffre d'affaires	9 762 700 000 €
Valeur ajoutée	6 835 100 000 €
Résultat net comptable	3 332 500 000 €
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	34,14 %
Effectifs salariés	29 461
Nombre d'unités légales	37 505

*Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.*

### 1.2. Structure du secteur

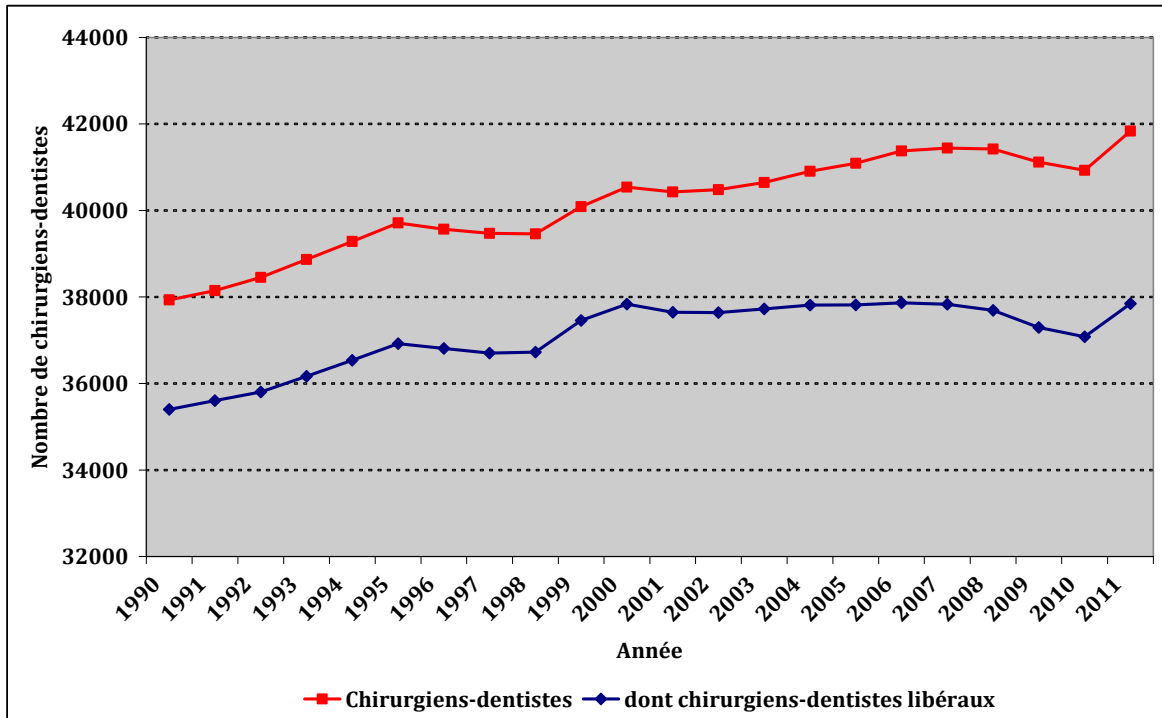
#### 1.2.1. Démographie de la profession de chirurgien-dentiste

Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le nombre de chirurgiens-dentistes en activité en France était de 41 836, dont 37 850 chirurgiens-dentistes exerçant dans un cadre libéral. Le nombre de chirurgiens-dentistes libéraux a stagné depuis le début des années 2000. La densité de chirurgiens-dentistes en France est de 67 pour 100 000 habitants en 2011, ce qui est très proche de la moyenne de l'Union Européenne (68 pour 100 000 habitants en 2008)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Source : *Manual of dental practice*, publié par le Council of European Dentists en 2008.

## Annexe 12

**Graphique 1 : nombre de chirurgiens-dentistes en activité en France, par année**



Source : Eco-santé France d'après données Adeli de la Drees.

### 1.2.2. Formes juridiques des unités légales

**Tableau 2 : Formes juridiques des structures d'exercice des chirurgiens-dentistes au 31 décembre 2012**

Forme juridique	Effectif	Part dans les structures d'exercice
Cabinets en nom propre (exercice individuel ou en groupe)	27 251	70,8 %
dont sociétés civiles de moyens	9 896	25,7 %
Sociétés civiles professionnelles	575	1,5 %
Sociétés d'exercice libéral	3 718	9,7 %
Autres types de sociétés	6 937	18,0 %
<b>Total</b>	<b>38 481</b>	<b>100,0 %</b>

Source : Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes. Il est normal que le nombre de structures d'exercice diffère du nombre d'unités légales du secteur tel qu'il peut être connu par les données de la DGFIP, dans la mesure où les méthodes de comptage et les périmètres sont différents.

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (pour les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

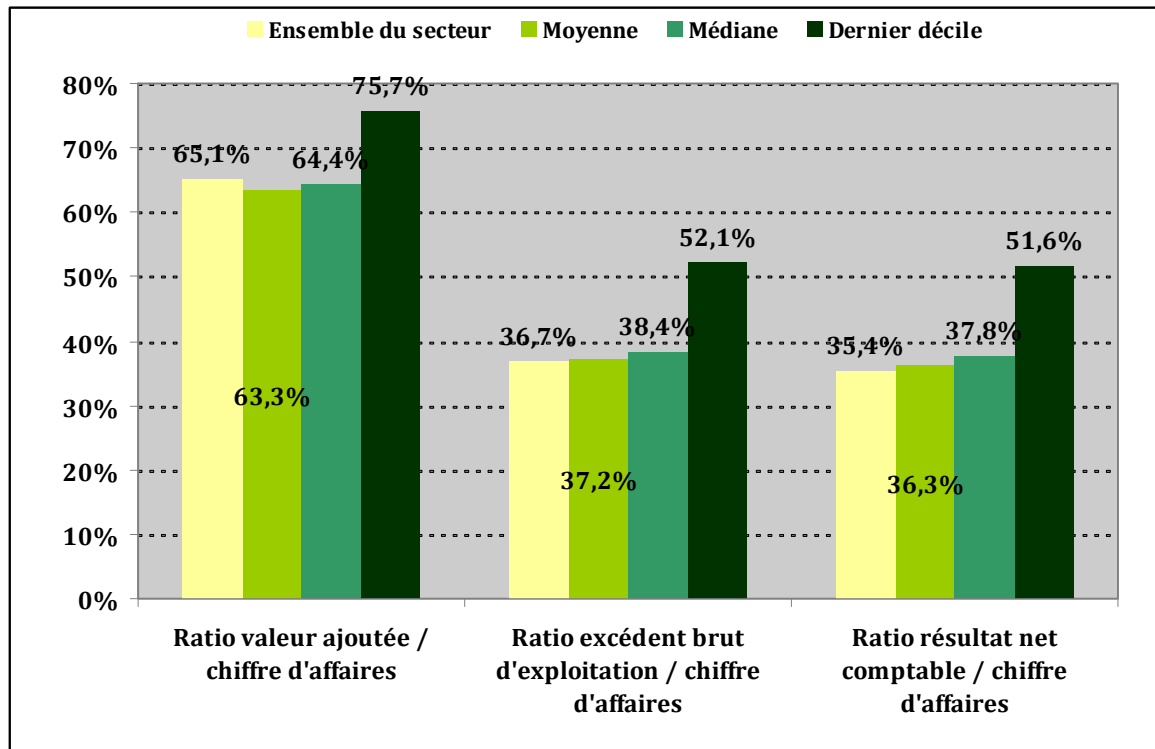
## Annexe 12

**Tableau 3 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Décile supérieur (top 10 %)
Chiffre d'affaires	9 133 132 865 €	282 122 €	233 717 €	341 520 €	492 477 €
Valeur ajoutée	5 943 458 469 €	183 593 €	149 424 €	225 836 €	333 629 €
Excédent brut d'exploitation	3 355 261 020 €	103 644 €	82 915 €	128 491 €	191 814 €
Résultat net comptable	3 231 292 802 €	99 814 €	80 113 €	125 440 €	186 666 €

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

**Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010**



*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que se versent les chirurgiens-dentistes associés.

## Annexe 12

La grande majorité du secteur des chirurgiens-dentistes libéraux est constituée d'entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (90 % des unités légales du secteur, voir tableau 4) ; le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon s'élève à 99 794 € en 2010, soit 4,05 fois le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est plus élevé en moyenne (302 074 €), vraisemblablement en raison d'une taille plus importante ; toutefois, ce type d'unité légale est peu fréquent dans le secteur (2 %). Enfin, les sociétés de chirurgiens-dentistes imposées à l'impôt sur les sociétés (8 % des unités légales) ont un résultat net moyen plus faible (50 615 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les chirurgiens-dentistes associés se versent.

**Tableau 4 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

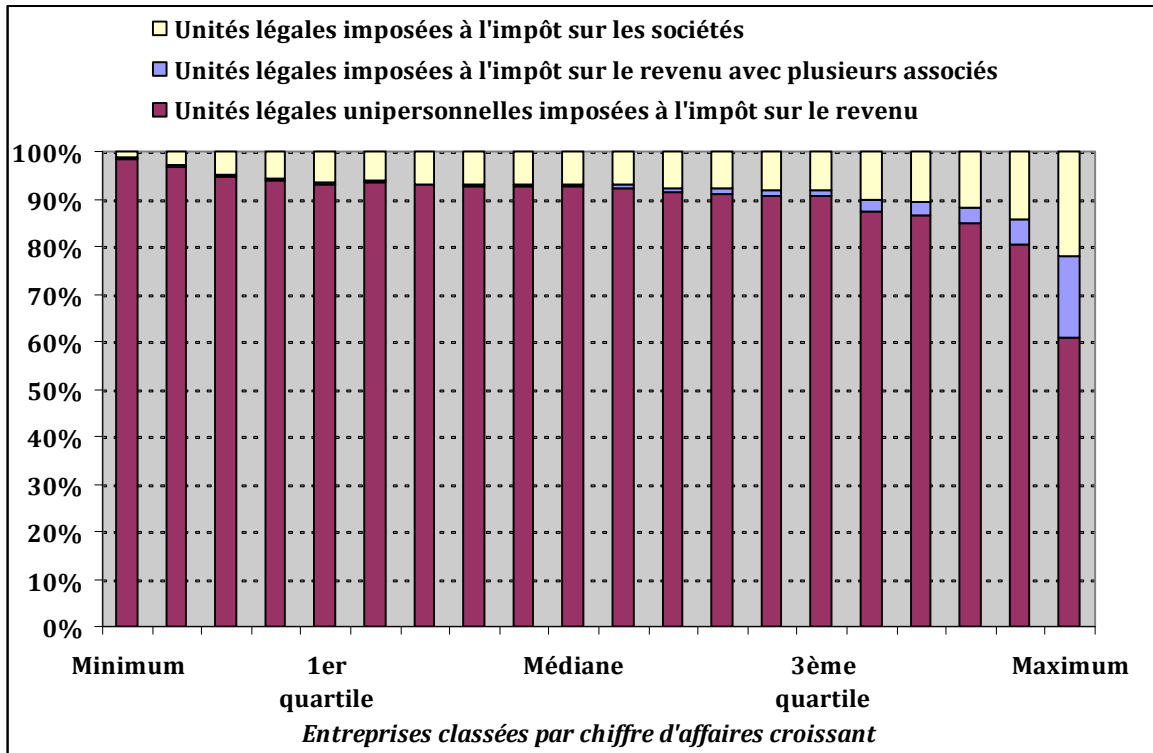
Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	29 032	99 794 €	82 945 €	24 627 €	20 107 €	4,05	4,13
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	656	302 074 €	246 160 €				
Entreprise imposée à l'IS	2 685	50 615 €	32 579 €				
<b>Total</b>	<b>32 373</b>	<b>99 814 €</b>	<b>80 113 €</b>				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010. IR = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés.*

Le graphique 3 confirme que les unités légales du secteur de la pratique dentaire sont majoritairement des entreprises individuelles imposées à l'impôt sur le revenu, et que les autres types d'unités légales (entreprises imposées à l'impôt sur le revenu comprenant plusieurs associés et entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés) sont principalement des structures de taille importante.

## Annexe 12

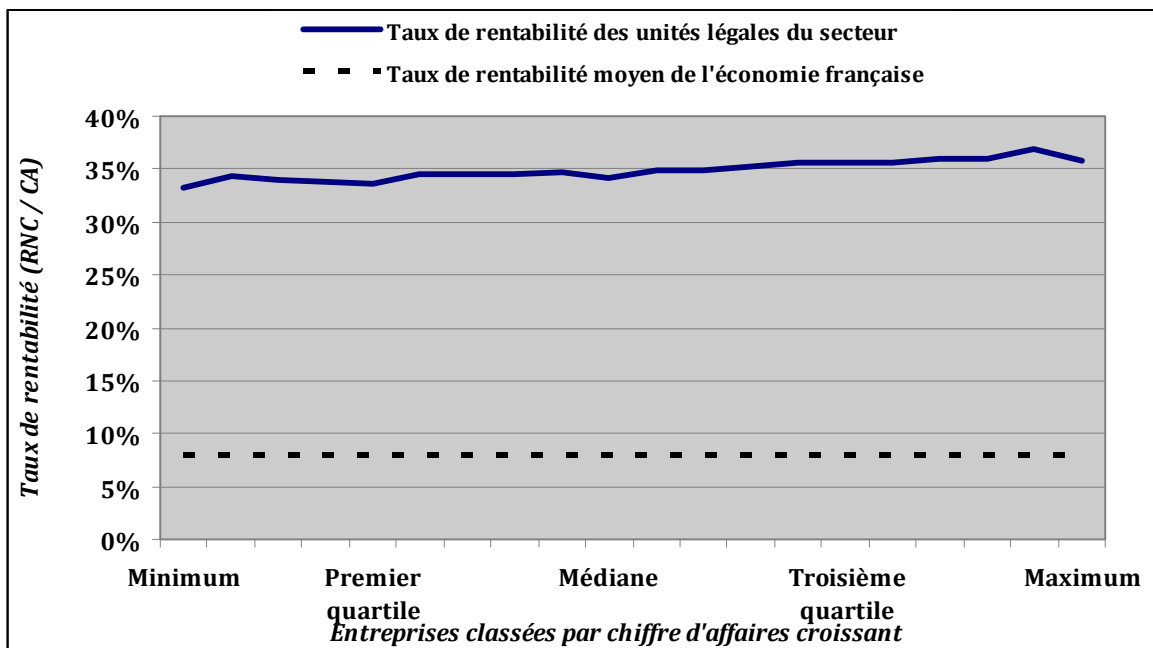
**Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

**Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vingtile de chiffre d'affaires est de 33,7 %.



## Annexe 12

La rentabilité moyenne des entreprises du secteur de la pratique dentaire en 2010 est proche de 35 % (graphique 4), soit plus de quatre fois la rentabilité moyenne de l'économie au cours de la même période (7,9 %). On peut également constater que cette rentabilité croît légèrement en fonction du chiffre d'affaires, d'environ 33 % pour les plus petites unités légales jusqu'à 37 % pour les plus grandes, et ce bien que la rentabilité réelle des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, qui forment une part significative des plus grandes unités légales du secteur, soit sous-estimée (car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les chirurgiens-dentistes associés). Cette légère croissance de la rentabilité en fonction du chiffre d'affaires reflète donc vraisemblablement la présence d'économies d'échelle significatives dans ce secteur.

### 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

#### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des chirurgiens-dentistes, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un chirurgien-dentiste exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un chirurgien-dentiste exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

## Annexe 12

**Tableau 5 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des chirurgiens-dentistes en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des chirurgiens-dentistes exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de chirurgiens-dentistes exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

## Annexe 12

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	7 213 €	10 584 €	- 22 285 €
Les 10 % qui gagnent le moins	30 879 €	71 572 €	3 746 €
Les 25 % qui gagnent le moins	52 385 €	145 434 €	17 253 €
Moyenne	99 794 €	302 074 €	50 615 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	82 945 €	246 160 €	32 579 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>126 004 €</b>	<b>393 456 €</b>	<b>60 822 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	182 015 €	591 800 €	115 063 €
Les 1 % qui gagnent le plus	382 065 €	1 171 342 €	285 140 €
Nombre d'unités légales	29 032	656	2 685
Rapport interquartile (P75/P25)	2,4	2,7	3,5

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

**Tableau 7 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010**

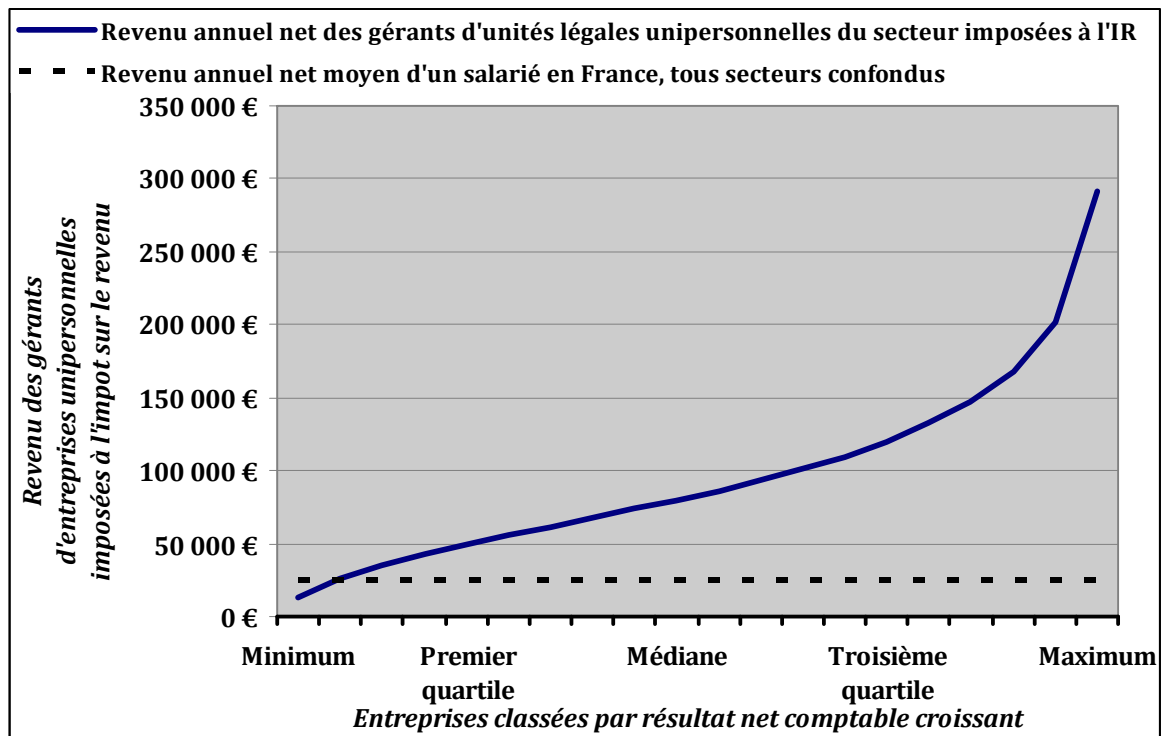
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	6 211 €	15 085 €	- 36 198 €
Les 10 % qui gagnent le moins	28 300 €	61 295 €	3 449 €
Les 25 % qui gagnent le moins	48 988 €	150 530 €	19 464 €
Moyenne	100 164 €	306 045 €	55 984 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	81 326 €	237 670 €	34 647 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>128 538 €</b>	<b>400 152 €</b>	<b>67 327 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	186 419 €	608 486 €	127 057 €
Les 1 % qui gagnent le plus	421 563 €	1 223 981 €	343 779 €
Nombre d'unités légales	5 425	99	654
Rapport interquartile (P75/P25)	2,6	2,7	3,5

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, plus de 90 % des chirurgiens-dentistes libéraux exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu retirent de leur activité libérale des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 5). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus professionnels supérieurs à 126 000 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus professionnels supérieurs à 182 000 € par an.

Graphique 5 : Répartition des revenus des chirurgiens-dentistes exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles à l'impôt sur le revenu gagnent plus de 81 649 €.

#### 1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de 19 sociétés de chirurgiens-dentistes imposées à l'impôt sur les sociétés et choisies aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé de la société rattachables à l'activité de celle-ci. Ainsi, on constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 150 802 € en moyenne, ce qui est supérieur de 50 % au revenu moyen des chirurgiens-dentistes en activité dans des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu.

Ce revenu est composé à 88,6 % de traitements et salaires (133 600 € en moyenne), à 5,3 % de revenus de capitaux mobiliers (8 051 € en moyenne), à 4,7 % de revenus fonciers (7 155 € en moyenne), et à 1,3 % d'autres revenus (1 995 € en moyenne).

**Tableau 8 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA**

Type de revenu	Montant moyen de ce type de revenu	Part moyenne dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité
Traitement et salaires	133 600 €	88,6 %
Revenus de capitaux mobiliers	8 051 €	5,3 %
Revenus fonciers	7 155 €	4,7 %
Autres revenus	1 995 €	1,3 %
Total des revenus rattachables à l'activité	150 802 €	100,0 %
Nombre de dossiers analysés	19	-

*Source : Mission nationale d'audit.*

## 2. Activité de la profession

### 2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées

Aux termes de l'article L4111-1 du code de la santé publique, les chirurgiens-dentistes ont le monopole de la pratique de la pratique de l'art dentaire, dans lequel le code de la santé publique inclut la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies congénitales ou acquises, réelles ou supposées, de la bouche, des dents, des maxillaires et des tissus attenants. Une liste non exhaustive des actes relevant de l'art dentaire comprend :

- ◆ les soins conservateurs : soins des caries, obturation des cavités, détartrage, scellement des puits et sillons, endodontie (traitement des maladies de la pulpe dentaire) ;
- ◆ les soins chirurgicaux<sup>3</sup> : extraction de dents, traitement des lésions osseuses et gingivales ;
- ◆ les soins prothétiques : prise d'empreintes, adaptation et pose de prothèses, pose d'implants ;
- ◆ les soins esthétiques : blanchiment, pose de facettes.

Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>4</sup>, le monopole des chirurgiens-dentistes s'étend à la prise d'empreinte permettant la fabrication des prothèses dentaires, à leur adaptation et à leur pose dans la bouche des patients (monopole du « travail en bouche »).<sup>5</sup> Dans la mesure où elle requiert un travail en bouche d'adaptation et de pose, la vente de prothèses dentaires au consommateur relève du monopole des chirurgiens-dentistes. C'est pourquoi les fabricants de prothèses dentaires ne peuvent pas vendre directement leurs produits aux consommateurs et doivent obligatoirement passer par les chirurgiens-dentistes.

En revanche, la jurisprudence a constamment affirmé que la fabrication de prothèses dentaires ne relève pas de l'art dentaire et peut donc être pratiquée par des professionnels autres que les chirurgiens-dentistes.

Les relations entre les chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie sont fixées par la convention nationale des chirurgiens-dentistes de mai 2006.

<sup>3</sup> Les chirurgiens-dentistes n'ont pas le monopole des soins chirurgicaux *stricto sensu* dans la mesure où ces soins relèvent également des compétences du médecin stomatologue.

<sup>4</sup> Voir notamment l'arrêt du 3 mars 1987 de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

<sup>5</sup> Les prothèses dentaires sont définies comme les dispositifs médicaux réalisés sur mesure pour un patient, sur la base de la prescription d'un chirurgien-dentiste, et destinés à la restauration et au rétablissement fonctionnel et esthétique du système manducateur.

## 2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées

Les chirurgiens-dentistes peuvent pratiquer des soins esthétiques tels le blanchiment des dents, mais n'en ont pas le monopole.

## 2.3. Modes de rémunération

La rémunération des chirurgiens-dentistes est constituée des honoraires qu'ils reçoivent suite aux actes dentaires qu'ils effectuent. Le mode de fixation des honoraires varie selon que l'acte effectué est remboursable par l'assurance-maladie ou pas :

- ◆ les honoraires des actes remboursables sont en partie réglementés, comme décrit ci-dessous ;
- ◆ les honoraires des actes non remboursables sont libres, et fixés par entente directe entre le chirurgien-dentiste et son patient.

### 2.3.1. Les honoraires des actes remboursables effectués par les chirurgiens-dentistes sont partiellement réglementés

De façon générale, un acte effectué par un chirurgien-dentiste est remboursable s'il figure dans la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP). Cette nomenclature qui date de 1972 recense l'ensemble des actes pris en charge par l'assurance-maladie ; elle a vocation à être remplacée par la classification commune des actes médicaux (CCAM) introduite en 2003. Cependant, l'union des caisses d'assurance maladie a décidé le 11 mars 2005 que la NGAP reste temporairement en vigueur pour les actes des chirurgiens-dentistes (ainsi que pour ceux des sages-femmes et des auxiliaires médicaux).

Lorsqu'un acte figure dans la NGAP, celle-ci lui associe une lettre-clé (les lettres-clés des actes des chirurgiens-dentistes sont les lettres C, V, TO, SC, SPR, D ou DC) et un coefficient ; en appliquant le coefficient à la valeur de la lettre-clé définie par l'assurance-maladie, on obtient le tarif conventionnel des honoraires de l'acte, qui sert de base de calcul pour la prise en charge de l'acte par l'assurance-maladie.

La valeur des lettres-clés est fixée dans la convention nationale de chirurgiens-dentistes, après négociations entre l'UNCAM et les organisations représentatives de la profession.

Un chirurgien-dentiste non conventionné (secteur 2) n'est tenu de respecter le tarif conventionnel pour aucun des actes remboursables qu'il effectue. Il est à noter que ces actes sont alors pris en charge par l'assurance-maladie sur la base du tarif d'autorité qui est inférieur au tarif conventionnel. Toutefois, très peu de chirurgiens-dentistes sont non conventionnés (moins de 1 % d'après les données du SNIR).

La situation est différente pour les chirurgiens-dentistes conventionnés (secteur 1, environ 98 % des chirurgiens-dentistes). Aux termes de la convention nationale des chirurgiens-dentistes, le chirurgien-dentiste conventionné perçoit des honoraires obligatoirement égaux au tarif conventionnel pour les actes suivants : consultations, soins conservateurs et chirurgicaux, actes radiologiques et actes de prévention ; ces actes sont dits opposables. En revanche, les honoraires rémunérant les soins prothétiques et orthodontiques font l'objet d'une entente directe avec le patient ; ces actes sont dits non opposables.

### **2.3.2. Les honoraires des actes dentaires non remboursables sont libres**

Les actes dentaires ne figurant sur la NGAP ne sont pas remboursables, et les honoraires correspondants sont fixés librement par le chirurgien-dentiste. Les actes dentaires non remboursables comprennent notamment : le blanchiment des dents, la pose d'implants, orthodontie pour adultes, et certains actes prothétiques.

### **2.3.3. Les prix de revente des prothèses dentaires sont libres**

Au titre de leur monopole sur la vente des prothèses dentaires aux patients, les chirurgiens-dentistes achètent les prothèses aux prothésistes et les revendent aux patients, généralement à un prix strictement supérieur au prix d'achat. Les chirurgiens-dentistes assurent donc un rôle d'intermédiation commerciale. Il n'est toutefois pas possible de connaître l'importance des revenus que les chirurgiens-dentistes peuvent tirer de la revente des prothèses, car les honoraires rémunérant les soins prothétiques ne distinguent pas le prix de revente de la prothèse de l'acte d'adaptation et de pose qui l'accompagne.

## **2.4. Conditions d'accès à la profession**

### **2.4.1. L'accès à la profession de chirurgien-dentiste est réglementé**

#### **2.4.1.1. Des conditions de diplôme restrictives**

L'article L4141-3 du code de la santé publique dispose que seuls les titulaires de l'un des diplômes suivants peuvent exercer la profession de chirurgien-dentiste :

- ◆ le diplôme d'État de docteur en chirurgie dentaire, obtenu après six à huit années d'études d'odontologie ;
- ◆ le diplôme État de chirurgien-dentiste ;
- ◆ un titre de formation de praticien de l'art dentaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou par un État de l'Espace économique européen et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, ou un titre de formation de praticien de l'art dentaire ne figurant pas sur cette liste, accompagné d'une attestation de l'un de ces États certifiant que le titulaire de titre de formation s'est consacré aux activités de praticien de l'art dentaire pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation.

En outre, les chirurgiens-dentistes ne peuvent exercer qu'à la condition d'être inscrits auprès de l'ordre national des chirurgiens dentistes.

Pour avoir une spécialité en orthodontie, un docteur en chirurgie dentaire doit être titulaire de l'un des titres suivants :

- ◆ le certificat d'études cliniques spécialisées mention orthodontie (CESMO), qui a été supprimé en novembre 2011 ;
- ◆ le diplôme d'études spécialisées d'orthopédie dento-faciale, mis en place en 2011 en remplacement du CESMO.

### 2.4.1.2. *Le numerus clausus des études de chirurgie dentaire a été relevé depuis une dizaine d'années*

Depuis 1971, seul un nombre déterminé d'étudiants de première année des facultés de médecine est autorisé à poursuivre les études d'odontologie en deuxième année et au-delà, comme pour les autres professions médicales. Ce numerus clausus est fixé chaque année par arrêté du ministre de la santé. La mise en place d'une première année commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (intervenue en 2009) n'a pas modifié cette réglementation.

**Tableau 9 : Nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en odontologie, par année**

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Numerus clausus	801	850	930	977	977	977	1 047	1 097	1 154	1 154	1 200

Comme on peut le voir dans le tableau 9, le numerus clausus des études d'odontologie a été considérablement relevé depuis une dizaine d'années (+50 % entre 2002 et 2012).

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Libre prestation de services

Aux termes des articles R4222-5 et L4112-7 du code de la santé publique, un chirurgien-dentiste ressortissant d'un État, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui est établi et exerce légalement les activités de chirurgien-dentiste dans l'un de ces États peut exécuter en France, de manière temporaire et occasionnelle, des actes de sa profession sans être inscrit au tableau de l'ordre des chirurgiens-dentistes. L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable au conseil national de l'ordre et est accompagnée de pièces justificatives dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration, le Conseil national de l'ordre informe le prestataire, au vu de l'examen de son dossier :

- ◆ soit qu'il peut débiter la prestation de services ;
- ◆ soit qu'il ne peut pas débiter la prestation de services ;
- ◆ soit, lorsque la vérification des qualifications professionnelles du prestataire met en évidence une différence substantielle avec la formation exigée en France, le conseil national informe le chirurgien-dentiste qu'il doit démontrer qu'il a acquis les connaissances et compétences manquantes, notamment en se soumettant à une épreuve d'aptitude. S'il satisfait à ce contrôle, il est informé dans le délai d'un mois qu'il peut débiter la prestation de services. Dans le cas contraire, il est informé qu'il ne peut pas débiter la prestation de services.

En outre, le prestataire doit posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la réalisation de la prestation, est tenu de respecter les règles professionnelles applicables en France et est soumis à la juridiction disciplinaire ordinaire.

### 2.5.2. L'ordre des chirurgiens-dentistes dispose de pouvoirs disciplinaires

L'ordre des chirurgiens-dentistes dispose de pouvoirs disciplinaires. Les sanctions disciplinaires possibles sont : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice temporaire et la radiation du tableau de l'ordre qui vaut interdiction d'exercice permanente.



## Annexe 12

La mission souligne qu'aux termes de la réglementation actuelle, les pouvoirs disciplinaires de l'ordre lui permettent de sanctionner uniquement les chirurgiens-dentistes inscrits à l'ordre, et non les actionnaires des sociétés d'exercice. Une éventuelle ouverture du capital des sociétés d'exercice à des investisseurs extérieurs à la profession pourrait donc utile être accompagnée d'une extension et d'un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline de l'ordre.

Suite à la loi hôpital, patients, santé, territoire n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (loi HPST), un projet de décret discuté, puis approuvé par le Conseil État en 2010 a prévu d'introduire dans le code de la santé publique de nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient que l'ordre peut également suspendre temporairement un professionnel en exercice en cas de compétence insuffisante et le contraindre à suivre une formation. Toutefois, et bien que l'objet de ce décret fasse consensus, celui-ci n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel au 31 janvier 2013, pour des raisons que la mission n'a pas été en mesure de déterminer.

La mission note enfin que des magistrats sont présents dans toutes les juridictions disciplinaires de l'ordre des chirurgiens-dentistes :

- ◆ en première instance, les chambres de discipline (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif ;
- ◆ en appel, la chambre disciplinaire nationale est présidée par un conseiller État ;
- ◆ enfin, un pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre disciplinaire nationale est possible devant le Conseil État

### 2.5.3. Formes juridiques des structures d'exercices et détention du capital

#### 2.5.3.1. Formes juridiques autorisées

Les chirurgiens-dentistes peuvent exercer leur profession sous plusieurs régimes juridiques : exercice en nom propre, entreprise individuelle (éventuellement à responsabilité limitée), société d'exercice libéral, société civile professionnelle, ou exercice pluriprofessionnel dans le cadre d'une maison de santé qui peut, le cas échéant, être constituée en société interprofessionnelle de soins ambulatoires.

**Tableau 10 : Structures d'exercices autorisées pour les chirurgiens-dentistes**

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Non
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Non
Société civile professionnelle (SCP)	-	Oui
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Oui
	SELAFA	Oui
	SELAS	Oui
	SELCA	Oui
Société à responsabilité limitée		Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui
Société interprofessionnelle de soins ambulatoires		Oui

*Source : Mission IGF.*

*SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée*

*SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme*

*SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée*

*SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions*

Outre les structures d'exercice autorisées qui sont présentées dans le tableau précédent, les chirurgiens-dentistes peuvent créer des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. Les SPFPL n'ont pas pour objet d'être des structures d'exercice, mais de permettre des prises de participations dans des SEL (qui sont les structures d'exercice) et d'assurer des activités dites accessoires (secrétariat, gestion logistique...).

### ***2.5.3.2. Réglementation relative à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes***

#### ***2.5.3.2.1. Dispositions législatives générales***

Depuis la loi du 31 décembre 1990 et ses décrets d'application, les chirurgiens-dentistes peuvent constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL). Les sociétés d'exercice libéral peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SELARL), de société à forme anonyme (SELAFA), de société par actions simplifiées (SELAS, depuis la loi du 15 mai 2001) ou de société en commandite par actions (SELCA).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes doit être détenue par les chirurgiens-dentistes en exercice dans la société.

Par ailleurs, la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) a introduit deux nouveautés dans la loi de 1990 :

- ◆ l'article 5-1 aux termes duquel les chirurgiens-dentistes ou une SPFPL de chirurgiens-dentistes sont autorisés à détenir plus de la moitié du capital (mais pas des droits de vote) d'une SEL de chirurgiens-dentistes dans laquelle ils n'exercent pas ; les professionnels en exercice au sein de la société, s'ils ne détiennent pas la majorité du capital, doivent donc conserver la majorité des droits de vote ;
- ◆ l'article 31-1 qui a créé la société de participations financières de profession libérale (SPFPL), holding de participations financières qui peut prendre la forme d'une SARL, d'une SA, ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de cet article, plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL de chirurgiens-dentistes doit être détenue par des personnes exerçant la profession de chirurgien-dentiste. Une part minoritaire du capital peut également être détenue par d'autres chirurgiens-dentistes, par des chirurgiens-dentistes retraités (et ce pendant un délai de dix ans au plus), par les ayants droit d'un chirurgien-dentiste décédé (pendant un délai de cinq ans) ou par des personnes physiques exerçant une profession libérale de santé quelconque.

Cependant, en l'absence de décret d'application relatif aux chirurgiens-dentistes, l'article 31-1 n'était pas appliqué, et les chirurgiens-dentistes ne pouvaient pas créer de SPFPL. Saisi sur ce point, le Conseil État a considéré dans sa décision n° 349300 du 28 mars 2012 que l'application des dispositions législatives relatives aux SPFPL n'est pas manifestement impossible en l'absence de décrets d'application, et qu'en conséquence l'article 31-1 de la loi de 1990 est immédiatement applicable. Ainsi, les chirurgiens-dentistes peuvent constituer des SPFPL depuis le 29 septembre 2012 sur une base juridique claire.

*2.5.3.2.2. Dispositions réglementaires spécifiques aux SEL de chirurgiens-dentistes*

Les dispositions réglementaires spécifiques aux sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes sont les suivantes :

- ◆ une personne exerçant la profession de chirurgien-dentiste ou une autre profession de santé ne peut détenir des participations minoritaires que dans deux sociétés d'exercice libéral de médecins, de chirurgiens-dentistes ou de sages-femmes (article R4113-11 du code de la santé publique) ;
- ◆ les dispositions réglementaires ne prévoient aucune ouverture du capital des SEL de chirurgiens-dentistes à des personnes physiques ou morales extérieures à la profession ou aux professions de santé ;
- ◆ la détention d'une part du capital d'une SEL de chirurgiens-dentistes est interdite à toute personne physique ou morale exerçant la profession de :
  - médecin spécialisé en stomatologie, oto-rhino-laryngologie, ou radiologie ;
  - pharmacien d'officine ;
  - biologiste médical ;
  - masseur-kinésithérapeute ou orthophoniste.

**2.5.4. L'information fournie par le chirurgien-dentiste est encadrée par la réglementation**

*2.5.4.1. Affichage des tarifs*

Depuis février 2009, les chirurgiens-dentistes ont l'obligation d'afficher dans leur cabinet les honoraires des prestations de soins conservateurs, chirurgicaux et de prévention les plus pratiqués et au moins cinq des traitements prothétiques les plus pratiqués.<sup>6</sup>

*2.5.4.2. Plusieurs dispositions réglementaires visent à fournir au patient une information précise sur les coûts des soins qu'il reçoit*

L'article L1111-3 du code de la santé publique dispose que les professionnels de santé exerçant en libéral doivent, avant l'exécution d'un acte, informer le patient de son coût et des conditions de son remboursement par l'assurance-maladie. Dans le cas des chirurgiens-dentistes, cette obligation prend la forme d'un devis écrit remis au patient (article 33 du code de déontologie des chirurgiens-dentistes), et dont le contenu est précisé dans la convention nationale des chirurgiens-dentistes ; ce devis doit contenir :

- ◆ la description précise et détaillée du traitement envisagé, ainsi que les matériaux utilisés ;
- ◆ le montant des honoraires correspondant au traitement proposé ;
- ◆ le montant de la base de remboursement correspondant au traitement proposé.

---

<sup>6</sup> Décret n° 2009-152 du 10 février 2009.

## Annexe 12

L'article L1111-3 a été complété une première fois par la loi Hôpital Patient santé Territoire (HPST) du 21 juillet 2009, dont l'article 57 prévoyait que le devis remis au patient devait comporter le prix auquel le chirurgien-dentiste avait acheté la prothèse au prothésiste dentaire. Toutefois, cette disposition n'a jamais été appliquée, car elle a été abrogée lorsque l'article L1111-3 du code de la santé publique a été modifié une seconde fois par la loi Fourcade du 10 août 2011. La nouvelle rédaction de cet article prévoit maintenant que *« lorsque l'acte inclut la fourniture d'un dispositif médical sur mesure, l'information écrite délivrée gratuitement au patient comprend, de manière dissociée, le prix de vente de l'appareil proposé et le montant des prestations de soins assurées par le praticien, ainsi que le tarif de responsabilité correspondant et, le cas échéant, en application du deuxième alinéa du présent article, le montant du dépassement facturé. Le professionnel de santé remet au patient les documents garantissant la traçabilité et la sécurité des matériaux utilisés. L'information écrite mentionne le ou les lieux de fabrication du dispositif médical. L'information délivrée au patient est conforme à un devis type défini par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire et les organisations représentatives des professionnels de santé concernés. A défaut d'accord avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un devis type est défini par décret. »*

Suite à la loi Fourcade, l'avenant n°2 à la convention nationale des chirurgiens-dentistes publié au Journal Officiel le 31 juillet 2012 a défini le contenu de ce devis-type. Celui-ci doit contenir :

- ◆ le prix de vente du dispositif médical sur mesure proposé, qui comprend l'achat du dispositif médical au fournisseur, majoré d'une partie des charges de structure du cabinet dentaire ;
- ◆ le montant des prestations de soins qui comprend la valeur ajoutée médicale du travail effectué par le chirurgien-dentiste et toutes ses charges personnelles ;
- ◆ les charges de structure du cabinet, autres que celles déjà affectées au prix de vente du dispositif.

Interrogé par la mission sur l'application de ce devis-type, le conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes a précisé en février 2013 que ce nouveau devis devait être mis en place dans les mois suivants, lorsque plusieurs questions pratiques auraient été réglées (mise à jour des logiciels dentaires, dispositions applicables aux centres de santé).

### 2.5.5. Réglementation applicable aux prothèses dentaires

Les prothèses dentaires font l'objet d'une réglementation dont le principal objectif est d'assurer la qualité des soins fournis aux patients. La directive européenne 2007/47/CE, transposée par le décret du 28 avril 2009, prévoit notamment que soit mise à la disposition du patient une documentation comportant le nom et l'adresse du fabricant, le ou les lieux de fabrication, les informations permettant d'identifier la prothèse concernée, le prescripteur de cette prothèse et, le cas échéant, l'établissement de soins concerné ainsi que les caractéristiques indiquées dans la prescription médicale. De plus, le fabricant est tenu de fournir une déclaration certifiant que la prothèse est conforme aux exigences essentielles de qualité et de sécurité.

### 3. Principaux constats

#### 3.1. Le *numerus clausus* des études de chirurgie dentaire est contourné par les chirurgiens-dentistes titulaires d'un diplôme étranger qui bénéficient de la reconnaissance automatique des qualifications

D'après les données de l'ordre des chirurgiens-dentistes, la part des chirurgiens-dentistes ayant un diplôme étranger dans les nouveaux inscrits au tableau de l'ordre est comprise entre 18,6 et 29 % (tableau 11). Cette part semble croître rapidement depuis quelques années.

**Tableau 11 : Part des chirurgiens-dentistes ayant un diplôme étranger dans les nouveaux inscrits au tableau de l'ordre des chirurgiens-dentistes**

Année	Nombre de chirurgiens-dentistes nouvellement inscrits à l'ordre	Chirurgiens-dentistes ayant un diplôme étranger	Part dans les nouveaux inscrits
2010	1 080	201	18,6 %
2011	1 249	315	25,2 %
2012	1 386	402	29,0 %

Source : Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes

#### 3.2. L'existence du *numerus clausus* des études de chirurgie dentaire n'est pas justifiée

D'après la théorie économique, la limitation de l'accès à la formation peut être envisagée dans certains secteurs caractérisés par :

- ◆ une économie administrée par les pouvoirs publics désireuse d'en maîtriser le coût (poids élevé des emplois publics, prise en charge des coûts par la collectivité) ;
- ◆ une durée des études longue qui réduit la visibilité des candidats quant au potentiel du marché de l'emploi et génère des coûts pour les étudiants et pour l'État ;
- ◆ des possibilités de reconversion faibles ;
- ◆ des risques avérés de demande induite aux effets non désirés ;
- ◆ l'organisation par les pouvoirs publics des stages de formation, qui suppose une prévisibilité des nouveaux entrants par spécialité.

Le *numerus clausus* qui, à l'issue de la première année d'études médicales, limite le nombre d'étudiants autorisés à poursuivre les études de chirurgie dentaire ne répond à aucune de ces justifications économiques :

- ◆ la durée des études de chirurgie dentaires (six années dans la plupart des cas) n'apparaît pas particulièrement longue lorsqu'on la compare au cadre européen de référence, qui fixe à cinq ans la durée des études donnant accès au diplôme de master ;
- ◆ les possibilités de reconversion des chirurgiens-dentistes diplômés n'apparaissent pas particulièrement faibles, comparées à celles des étudiants obtenant un diplôme de master à l'issue de leurs études à l'université ;
- ◆ l'augmentation éventuelle du nombre de chirurgiens-dentistes consécutive à une suppression du *numerus clausus* aurait vraisemblablement un effet modérateur sur les tarifs des soins prothétiques pratiqués par les chirurgiens-dentistes.

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à ce que le *numerus clausus* relatif aux études de chirurgie dentaire soit supprimé et remplacé par un système alternatif.

### 3.3. Les modes de rémunération des chirurgiens-dentistes ne sont plus adaptés à la réalité du secteur

#### 3.3.1. La nomenclature des actes dentaires est obsolète

La nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) qui date de 1972 est toujours en vigueur. Cependant, comme le note la Cour des comptes dans un rapport récent, elle est généralement considérée « comme obsolète, insuffisamment précise, voire inappropriée ». La Cour a dressé une liste précise des défauts de cette nomenclature :

- ◆ la NGAP n'a pas été adaptée correctement suite aux évolutions techniques de la profession, et ne reflète pas le coût réel des actes, en particulier pour les soins conservateurs et les soins chirurgicaux ;
- ◆ certains actes rares en 1972 sont devenus courants, mais ne figurent pas ou marginalement dans la nomenclature, comme les inlays-core ou les couronnes entièrement en céramique ;
- ◆ les catégories de la NGAP comportent des ambiguïtés, qui permettent aux chirurgiens-dentistes de requalifier des actes remboursables en actes hors nomenclature non remboursables, de façon à pouvoir fixer librement leurs honoraires.

#### 3.3.2. Cette nomenclature introduit des distorsions sur le marché des soins dentaires

Les syndicats des chirurgiens-dentistes affirment de façon récurrente que les tarifs conventionnels des actes opposables ne correspondent plus au coût réel de ces actes et ne permettent donc aux chirurgiens-dentistes pas de couvrir leurs frais professionnels, et que par conséquent ceux-ci ont opéré une péréquation sur les honoraires perçus sur les actes non opposables ou non remboursables, de façon à trouver les moyens de faire face à ces frais. Dans les termes de l'Autorité de la Concurrence, « le déséquilibre entre les recettes et les charges de l'activité de soins conservateurs, imputable à leur rémunération insuffisante, a été financé par les excédents non régulés du secteur libre ».<sup>7</sup> Les revendications des organisations de chirurgiens-dentistes portent donc naturellement sur une revalorisation des actes conservateurs et chirurgicaux, qui permettrait selon eux une modération de la croissance des honoraires des actes non opposables ou non remboursables.

Cette analyse est en partie corroborée par les faits : selon les données de la Confédération Nationale des Syndicats Dentaires (CNSD), les chirurgiens-dentistes consacrent 70 % de leur temps de travail aux soins conservateurs et chirurgicaux, mais en tirent seulement 24 % de leurs honoraires, alors que les prothèses dentaires représentent 65 % de leurs honoraires (en 2008), pour seulement 30 % de leur activité. Par ailleurs, le constat de l'insuffisante rémunération des soins conservateurs et chirurgicaux est largement partagé au-delà des organisations professionnelles de chirurgiens-dentistes, et a déjà débouché sur une revalorisation de ces soins de 30 % en moyenne dans la nouvelle convention nationale des chirurgiens-dentistes conclue en 2006. Toutefois, la Cour des comptes souligne que cette revalorisation n'a pas été suivie d'un ralentissement de la croissance des dépassements d'honoraires, qui ont continué à croître de 3,4 % en 2007, et 3,6 % en 2008.<sup>8</sup>

Néanmoins, eu égard à la rentabilité très élevée du secteur de la pratique dentaire, il est difficile de voir dans les honoraires élevés pratiqués par les chirurgiens-dentistes sur les actes non opposables ou non remboursables la condition *sine qua non* de survie du secteur.

---

<sup>7</sup> Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

<sup>8</sup> Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 2010.

### 3.3.3. Les prix de vente des prothèses dentaires se caractérisent par un manque de transparence

En vertu de leur monopole de la pratique de l'art dentaire, les consommateurs doivent passer par les chirurgiens-dentistes pour se procurer des prothèses dentaires. Les chirurgiens-dentistes sont donc en position de monopole sur le marché des prothèses au détail. De plus, comme le rappelle l'Autorité de la Concurrence, « *la relation stable et pérenne que les patients entretiennent avec leur praticien ne favorise pas une mise en concurrence pour chacun des actes de soins dispensés* ». Enfin, le patient ne possède que rarement pas les informations pertinentes sur le coût réel des prothèses et sur l'offre de soins disponible qui sont nécessaires pour faire jouer la concurrence. Ces caractéristiques du marché des prothèses dentaires le rendent peu concurrentiel et expliquent pourquoi « *la formation des prix des actes prothétiques n'obéit pas à des mécanismes de marché* »<sup>9</sup>.

Dans un avis récent, l'Autorité de la Concurrence a proposé une estimation de la marge commerciale réalisée par les chirurgiens-dentistes en calculant l'écart entre le prix d'achat de la prothèse et le prix des soins prothétiques correspondants, à partir de données sur les prix collectées en 2008 par le Haut comité pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM). Les résultats de cette approche sont présentés dans le tableau 12, intégralement repris de l'avis de l'Autorité de la Concurrence, et indiquent que le ratio prix de vente/prix d'achat est compris entre 2,7 et 6,6 selon le type de prothèse, sans que l'on puisse distinguer le prix de revente de la prothèse *stricto sensu* du prix payé pour la prestation du chirurgien-dentiste (adaptation et pose).

**Tableau 12 : Ratios du prix de revente et du prix d'achat des prothèses dentaires**

Type de prothèse	Prix moyen prothésiste	Prix moyen chirurgien-dentiste	Ratio (2/1)
Couronne métallique	68	275 à 365	4 à 5,4
Couronne céramique	115	535 à 760	4,7 à 6,6
Inlay-core	45	120	2,7
Inlay-core à clavette	64	335	5,2
Appareil dentaire complet (14 dents)	130 à 230	760 à 1 520	5,8 à 6,6
Bridge de trois éléments			
- métallique ;	205	915 à 1 220	4,5 à 6
- céramique	345	1 600 à 2 290	4,6 à 6,6

*Source : Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.*

Par ailleurs, le développement récent des importations de prothèses dentaires fabriquées à l'étranger (souligné par la Cour des comptes), de nature à entraîner une baisse du coût d'approvisionnement des chirurgiens-dentistes, ne semble pas avoir d'effet notable sur les prix de vente des prothèses ou sur le coût des soins prothétiques.

La mission considère que les pratiques tarifaires relatives aux soins prothétiques manquent de transparence, et que les honoraires rémunérant ces soins devraient mieux distinguer trois sources de coût :

- ◆ un premier acte de conseil du chirurgien-dentiste relatif au choix de la prothèse dentaire la plus adaptée ;
- ◆ l'achat de la prothèse dentaire au prothésiste dentaire qui la fabrique sur prescription du chirurgien-dentiste ;
- ◆ un second acte d'ajustement et de pose de la prothèse dans la bouche du patient par le chirurgien-dentiste.

<sup>9</sup> Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

Le conseil, l'ajustement et la pose font appel à l'expertise spécifique des chirurgiens-dentistes et méritent une juste rémunération, la mission note qu'il n'en va pas de même pour le rôle d'intermédiaire que jouent les chirurgiens-dentistes, achetant la prothèse au prothésiste et la revendant au patient. En effet, dans la mesure où les chirurgiens-dentistes sont des professionnels de santé et non des commerçants, il paraît inopportun de maintenir le rôle d'achat-revente qu'ils jouent actuellement dans la vente aux patients des prothèses dentaires produites par les prothésistes.

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à une évolution de la réglementation qui permettrait de mieux séparer prestations de soins et relations commerciales, et d'apporter plus de transparence dans les pratiques tarifaires.

### **3.4. La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de SEL de chirurgiens dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation**

#### **3.4.1. La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes**

L'article R4113-11 du code de la santé publique dispose qu'un chirurgien-dentiste et une SEL de chirurgiens-dentistes ne peuvent détenir chacun des participations que dans deux SEL de médecins, de chirurgiens-dentistes ou de sages-femmes. Dans ces conditions, il semble que la réglementation actuelle limite à cinq le nombre de participations dans des SEL de chirurgiens-dentistes qu'un chirurgien-dentiste peut détenir :

- ◆ une participation directe majoritaire en capital et en droits de vote dans la SEL dans laquelle il exerce ;
- ◆ deux participations directes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL de chirurgiens-dentistes ;
- ◆ deux participations indirectes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL (les participations étant juridiquement détenues par la SEL dans laquelle le chirurgien-dentiste exerce).

#### **3.4.2. Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire**

En réalité, le nombre de sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation n'est pas réellement limité, pour trois raisons.

Premièrement, des montages en cascade permettent de s'affranchir de la limite de cinq participations : l'article R4113-11 du code de la santé publique ne précise pas que la limite de deux participations s'applique à toutes les participations directes ou indirectes. Par conséquent, chacune des deux SEL mentionnées au troisième point ci-dessus (dont le capital est majoritairement détenu par un chirurgien-dentiste) peut elle-même détenir des participations majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL de chirurgiens-dentistes. Ainsi, de façon directe ou indirecte, un chirurgien-dentiste peut être majoritaire au capital d'un nombre illimité de SEL de chirurgiens-dentistes. Toutefois, les montages en cascade assez courants dans le secteur des pharmacies d'officine semblent peu nombreux dans celui des chirurgiens-dentistes.



Deuxièmement, les chirurgiens-dentistes peuvent créer des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. En l'absence d'un décret encadrant la constitution de SPFPL par les chirurgiens-dentistes, une même SPFPL de chirurgien-dentiste peut (via l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990) détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de chirurgiens-dentistes.

Troisièmement, la limite de deux participations dans des SEL de chirurgiens-dentistes est remise en cause par la jurisprudence communautaire. En effet, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que la disposition réglementaire limitant à deux le nombre de participations dans des SEL de biologie médicale qu'une même personne physique ou morale peut détenir était contraire à la liberté d'entreprendre et donc contraire au Traité.<sup>10</sup>

Consultée sur ce point, la Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'économie et des finances considère que l'arrêt de la CJCE ne s'applique qu'aux laboratoires de biologie médicale et non à l'ensemble des professionnels de santé, et ne concerne pas directement les chirurgiens-dentistes. La DAJ note néanmoins que l'analyse de la Cour pourrait être appliquée à d'autres professions de santé pour lesquelles une limitation analogue existe. Ainsi, sauf à être justifié par la protection de la santé publique, il est vraisemblable que l'article R4113-11 du CSP qui limite le nombre de SEL de chirurgiens-dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut avoir une participation serait également jugé contraire au Traité, au terme d'une éventuelle procédure contentieuse. La limitation du nombre de participations dans des SEL de chirurgiens-dentistes qu'un chirurgien-dentiste peut détenir ne semble donc plus disposer d'une base juridique incontestable.

### **3.4.3. Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des chirurgiens-dentistes soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes soit limité**

Aux termes de la réglementation actuelle, le capital des structures d'exercice des chirurgiens-dentistes est entièrement fermé aux investisseurs extérieurs aux professions de santé. Consulté sur ce point, l'ordre des chirurgiens-dentistes affirme qu'il est indispensable que le capital des sociétés d'exercice libérales de chirurgiens-dentistes soit fermé aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver l'indépendance des professionnels. Autrement dit, l'ordre considère que l'exercice salarié est incompatible avec le respect strict de la déontologie.

La mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

- ◆ l'indépendance capitalistique, qui consiste à détenir le contrôle sur le capital ou les droits de vote ;
- ◆ l'indépendance d'exercice, qui n'exclut pas, dans le strict respect du secret professionnel, un exercice coordonné à plusieurs professionnels et un « partage d'information » sur l'organisation générale des activités, comme en attestent d'ores et déjà les sociétés libérales professionnelles ou interprofessionnelles ;
- ◆ l'indépendance professionnelle, qui est assurée par le respect de règles de déontologie, comme en atteste, par exemple, la situation des médecins salariés qui exercent sous le contrôle de leur autorité ordinale.

---

<sup>10</sup> Arrêt C-89/09 de la CJCE, 16 décembre 2010.

## Annexe 12

La mission note au contraire que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de faire prévaloir leur indépendance, dans le cas où leur employeur (ou toute autre partie prenante) tenterait de faire pression sur eux. A l'inverse, l'indépendance capitalistique ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire au code de déontologie des chirurgiens-dentistes, et que ce code protège leur indépendance professionnelle.

De la même façon, la mission considère que la limitation du nombre de SEL de chirurgiens-dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation ne répond à aucun motif d'intérêt général : dans la mesure où un chirurgien-dentiste est, en tant que professionnel, soumis aux règles déontologiques de sa profession, rien ne permet d'affirmer que le simple fait qu'il soit actionnaire de plusieurs sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes constitue une menace pour la protection de la santé publique ou pour l'indépendance professionnelle des chirurgiens-dentistes en exercice dans ces sociétés. La mission note d'ailleurs que, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la France a admis en 2010 devant la CJUE que de telles restrictions n'obéissent pas à des préoccupations de « *protection de la santé publique* »<sup>11</sup>. Dans ces conditions, la mission ne voit aucun obstacle à la suppression de cette restriction à la liberté d'entreprendre des chirurgiens-dentistes.

## 4. Options de modernisation de la réglementation

### 4.1. Options spécifiques à la profession

#### 4.1.1. Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques

La mission considère qu'il serait plus efficace d'augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.

Une première option de réforme envisageable consisterait à introduire plus de transparence et à séparer actes du chirurgien-dentiste et acquisition de la prothèse dentaire. Pour ce faire, il serait possible de réglementer le tarif de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, et le tarif de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste. La fourniture de soins prothétiques se déroulerait alors de la façon suivante : le chirurgien-dentiste choisirait la prothèse dentaire qui convient le mieux aux besoins de son patient, puis le patient réglerait **directement** au prothésiste l'achat de la prothèse, que le chirurgien-dentiste adapterait et poserait ensuite. Le prix du soin prothétique serait alors explicitement ventilé en trois composantes :

- ◆ le coût de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie ;
- ◆ le coût de la prothèse, réglé directement par le patient au prothésiste ;
- ◆ le coût de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie.

Une interdiction de commissionnement des chirurgiens-dentistes par les prothésistes dentaires devrait également être introduite.

---

<sup>11</sup> Cf. Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

## Annexe 12

Une autre option de réforme consisterait à obliger la communication au patient du prix d'achat de la prothèse non ajustée, sous peine de non prise en charge par l'assurance-maladie et les mutuelles des prothèses et soins prothétiques.

Une telle réforme devrait être en outre accompagnée d'une revalorisation des soins conservateurs et chirurgicaux de façon à mettre fin à la péréquation entre soins prothétiques et soins conservateurs et chirurgicaux.

### 4.1.2. Réformer la prise en charge des soins dentaires par l'assurance maladie

L'obsolescence reconnue de la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) devrait conduire à l'application de la classification commune des actes médicaux (CCAM) aux actes dentaires. Toutefois, comme l'a rappelé la Cour des comptes, la nécessaire transition de la NGAP à la CCAM ne peut se limiter à « *une désignation plus précise des actes et à une modification de la cotation de certains d'entre eux* ». D'après les recommandations de la Cour des comptes, cette nouvelle nomenclature devrait répondre aux exigences suivantes :

- ◆ inclure certains actes devenus courants et actuellement hors nomenclature (donc non remboursables) ;
- ◆ rendre plus cohérente la prise en charge des soins dentaires, d'une part en réévaluant les tarifs conventionnels, en particulier pour les soins conservateurs et chirurgicaux, de manière à les rendre plus proches des prix effectivement facturés, et d'autre part en fixant des taux de remboursement certes plus faibles qu'aujourd'hui, mais applicables à des tarifs conventionnels plus pertinents ;
- ◆ introduire éventuellement une hiérarchisation des taux de remboursement en fonction du service médical rendu, sur le modèle du remboursement des médicaments.

## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. Le *numerus clausus* des études de chirurgie dentaire pourrait être supprimé

N'ayant pas identifié de motif d'intérêt général majeur exigeant que le nombre d'étudiants autorisés à poursuivre les études de chirurgie dentaire fasse l'objet d'un *numerus clausus*, la mission propose que celui-ci soit supprimé.

Une option de réforme pourrait être de remplacer le *numerus clausus* qui s'applique à ces formations par des examens sélectifs (à l'image de ce qui est pratiqué en Belgique) qui garantiraient la compétence des futurs professionnels. De même, les concours d'entrée pourraient être remplacés par des examens, sans définition préalable du nombre de places.

Une information des candidats quant aux capacités d'emploi du secteur (évolution de l'offre et de la demande sur les dernières années) au terme de leurs études pourrait contribuer à une meilleure orientation des étudiants.

Une telle réforme présenterait les avantages suivants :

- ◆ une intensification de la concurrence par l'entrée de nouveaux professionnels qui pourrait se traduire par une baisse des coûts des soins prothétiques ;
- ◆ dans la mesure où l'augmentation du nombre de chirurgiens-dentistes formés en France réduirait vraisemblablement l'attractivité de la France pour les chirurgiens-dentistes formés à l'étranger, la suppression du *numerus clausus* permettrait un meilleur contrôle de la qualité de la formation reçue par les chirurgiens-dentistes.

## Annexe 12

Les difficultés liées à une telle réforme incluent :

- ◆ le besoin prévisible d'une augmentation des capacités et de la faculté d'adaptation de l'appareil de formation, avec les coûts associés ;
- ◆ une difficulté à appréhender le nombre de professionnels formés, tout du moins dans les premières années de transition de la réforme.

### **4.2.2. Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait être ouvert aux investisseurs**

#### **4.2.2.1. Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait être ouvert, tant aux chirurgiens-dentistes qu'aux investisseurs extérieurs à la profession**

La mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général justifiant que le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes soit fermé aux investisseurs extérieurs à la profession et que la capacité entrepreneuriale des chirurgiens-dentistes soit restreinte. Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait donc être ouvert à toute personne physique ou morale, et les restrictions à la capacité entrepreneuriale des chirurgiens-dentistes pourraient être supprimées.

Cette réforme requiert une profonde modification de la loi du 31 décembre 1990 et de ses textes d'application, qui ne peut être menée que pour l'ensemble des professions libérales et non pour les seuls chirurgiens-dentistes.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux chirurgiens-dentistes d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ d'ouvrir la possibilité d'une concentration du secteur permettant de tirer parti d'économies d'échelle ;
- ◆ de simplifier de la réglementation et de mettre fin aux risques contentieux identifiés ci-dessus.

L'ouverture du capital des SEL de chirurgiens-dentistes devrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des sociétés d'exercice libéral soient exclusivement des chirurgiens-dentistes ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital de SEL de chirurgiens-dentistes un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital ne mette pas en péril la continuité de l'offre de soins.

#### **4.2.2.2. Le respect de l'indépendance des professionnels pourrait être assuré par un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline de l'ordre des chirurgiens-dentistes**

L'ouverture du capital des sociétés d'exercice des chirurgiens-dentistes à des actionnaires extérieurs à la profession nécessite une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires de l'ordre des chirurgiens-dentistes, afin qu'il soit en mesure d'assurer le respect de l'indépendance des professionnels par les investisseurs.

## Annexe 12

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

- ◆ l'attribution aux ordres d'un pouvoir d'inspection des structures d'exercice, assortie d'un pouvoir de prononcer une fermeture temporaire d'une structure d'exercice si les conditions d'exercice des professionnels présentent un risque pour la santé publique ;
- ◆ l'extension des pouvoirs disciplinaires aux actionnaires des sociétés d'exercice. Par exemple, s'il est avéré au terme d'une procédure disciplinaire qu'un actionnaire d'une société dispensant des soins dentaires a fait pression sur un chirurgien-dentiste employé par cette société et a mis en danger son indépendance professionnelle, alors l'ordre des chirurgiens-dentistes devrait pouvoir sanctionner cet investisseur en lui interdisant la détention directe ou indirecte de tout ou partie du capital d'une structure d'exercice de chirurgiens-dentistes ;
- ◆ la mise en place une procédure d'alerte permettant à un professionnel d'avertir rapidement l'organisation responsable du respect du code de déontologie de sa profession, s'il estime que son indépendance est mise en péril par le comportement des actionnaires de la société dans laquelle il exerce. Cette procédure d'alerte pourrait être associée à un mécanisme de mise en retrait du professionnel, dans le cadre de laquelle celui-ci cesserait temporairement d'exercer ses activités.

## **ANNEXE 13**

### **Annexe sectorielle sur la profession de prothésiste dentaire**



# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. Démographie de la profession de prothésiste dentaire .....	1
1.2.2. Forme juridique des unités légales.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale .....	3
1.3. Analyse économique de la profession .....	3
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur .....	3
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.3.3. Le chiffre d'affaires des prothésistes dentaires provient essentiellement de la vente de prothèses fixes et mobiles.....	6
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu .....	8
<b>2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....</b>	<b>9</b>
2.1. Actes entrant dans un monopole d'activité.....	9
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	10
2.3. Part de l'activité réalisée dans le monopole légal.....	10
2.4. Modes de rémunération .....	11
2.5. Conditions d'accès à la profession .....	11
<b>3. QUESTIONS PARTICULIÈRES EXAMINÉES .....</b>	<b>11</b>
3.1. Le manque de transparence sur les prix d'achat et de revente des prothèses pénalise les prothésistes dentaires.....	11
3.2. L'origine des prothèses dentaires n'est pas toujours connue avec précision par les patients.....	12
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>13</b>
4.1. Options spécifiques à la profession .....	13
4.2. Options communes à d'autres professions.....	14
4.2.1. Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.....	14





## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

**Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur de la fabrication du matériel médico-chirurgical et dentaire en 2010**

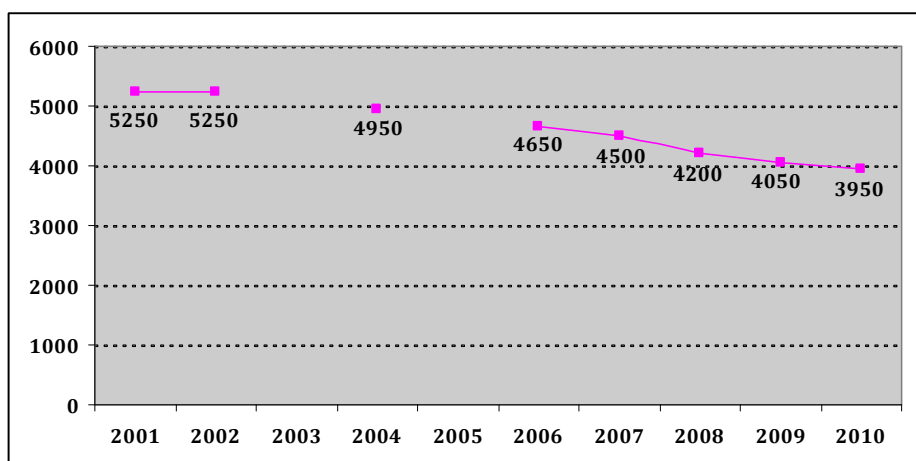
Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,14 %
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	7,78 %
Chiffre d'affaires	6 084 900 000 €
Valeur ajoutée	2 770 900 000 €
Résultat net comptable	473 300 000 €
Effectifs salariés	37 957
Nombre d'unités légales	7 319

*Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.*

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie de la profession de prothésiste dentaire

**Graphique 1 : Évolution du nombre d'entreprises du secteur**

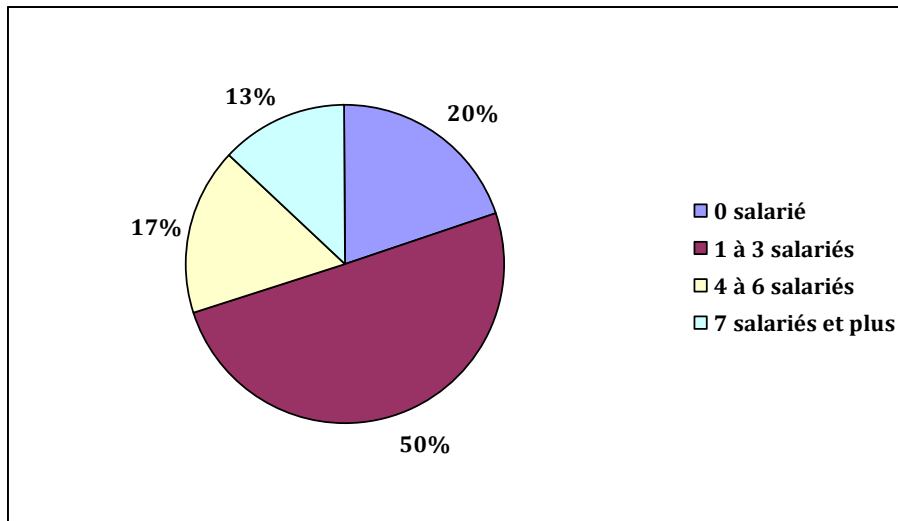


*Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.*

Le nombre d'entreprises du secteur, appréhendé par l'enquête de branche de l'Union nationale patronale des prothésistes dentaires (UNPPD), diffère du nombre d'entités légales de l'INSEE qui répond à d'autres méthodes de calcul.

## Annexe 13

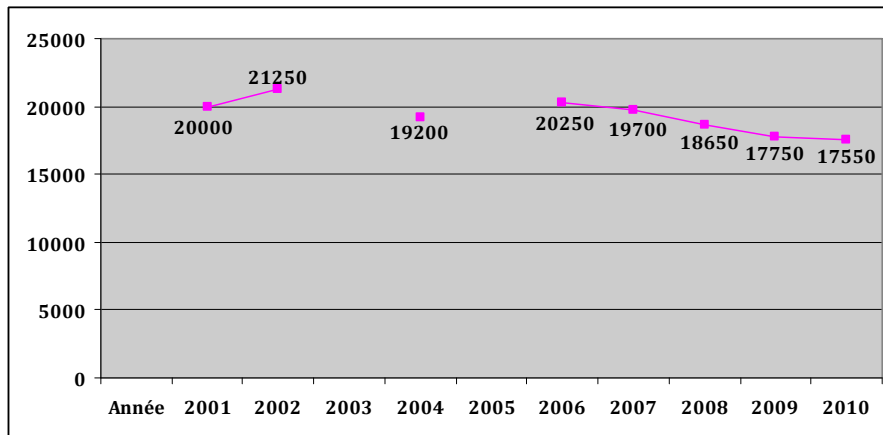
**Graphique 2 : Répartition des entreprises selon leur taille (2010)**



*Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.*

Les laboratoires de prothèse dentaire sont, dans la majorité des cas, des PME, voire des entreprises unipersonnelles.

**Graphique 3 : Évolution du nombre d'actifs du secteur (salariés et non salariés)**



*Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.*

### 1.2.2. Forme juridique des unités légales

	0 salarié	1 à 3 salariés	4 à 6 salariés	7 salariés et plus	Ensemble
Nom propre	77 %	60 %	26 %	14 %	52 %
SARL	12 %	29 %	54 %	70 %	35 %
dont gérant majoritaire	8 %	26 %	46 %	58 %	30 %
dont gérant minoritaire	2 %	2 %	4 %	10 %	3 %
dont gérant égalitaire	2 %	1 %	4 %	2 %	2 %
SA	-	-	1 %	4 %	1 %
EURL	9 %	8 %	12 %	6 %	8 %
Autres <sup>1</sup>	2 %	3 %	7 %	6 %	4 %

*Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.*

<sup>1</sup> Société en nom collectif (SNC), société de fait.

### 1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

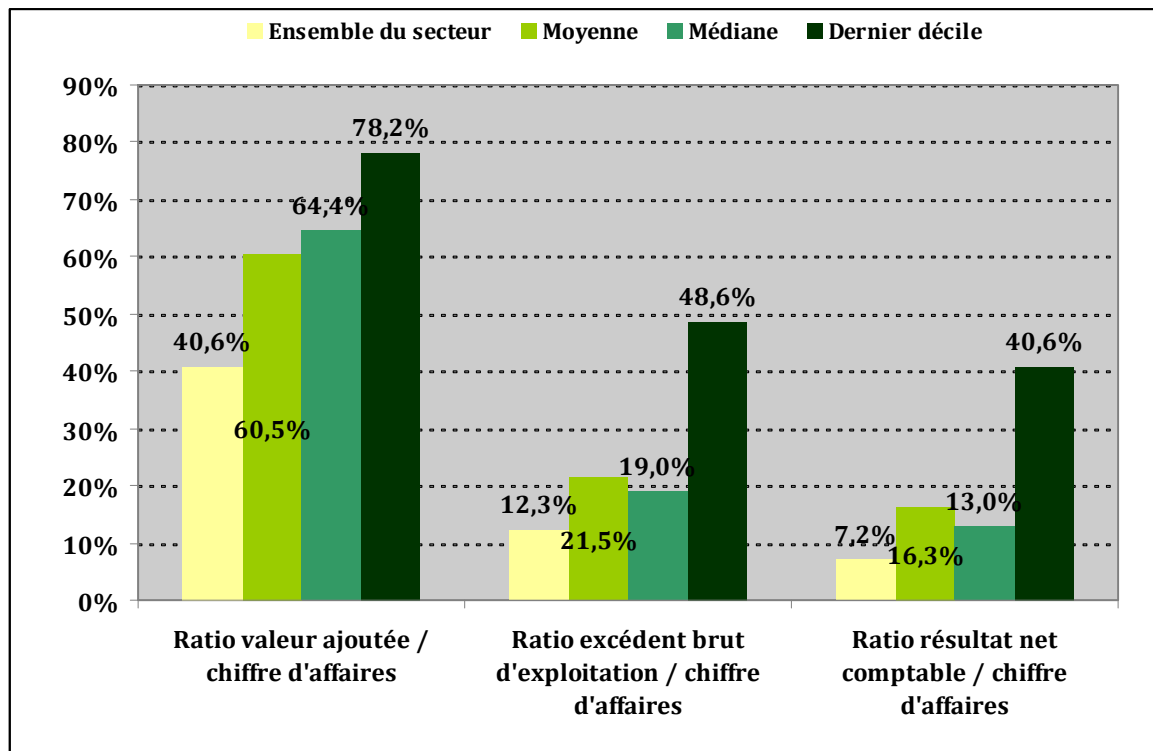
Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

Tableau 2 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Dernier décile
Chiffre d'affaires	6 968 436 142 €	1 185 310 €	180 998 €	388 272 €	884 080 €
Valeur ajoutée	2 828 309 334 €	481 087 €	113 201 €	245 338 €	526 521 €
Excédent brut d'exploitation	856 903 642 €	145 757 €	34 789 €	66 449 €	124 119 €
Résultat net comptable	502 019 052 €	85 392 €	25 779 €	51 483 €	95 532 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 4 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 7,2 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 16,3 %, que la médiane de la rentabilité est de 13 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 40,6 % en 2010.

## 1.3. Analyse économique de la profession

### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;

### Annexe 13

- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

Les prothésistes dentaires exercent pour près de la moitié des cas sous la forme d'entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu, avec un résultat net comptable moyen de 41 561 €, soit 1,69 fois le revenu moyen en France. Le second mode d'exerce privilégié est l'entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés, avec un résultat net comptable moyen de 126 225 €, ce qui ne prend pas en compte les salaires que les prothésistes associés se versent.

Enfin, plus marginalement, les prothésistes associés au sein d'une entreprise imposée à l'impôt sur le revenu se partagent un résultat net moyen de 64 707 €.

**Tableau 3 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

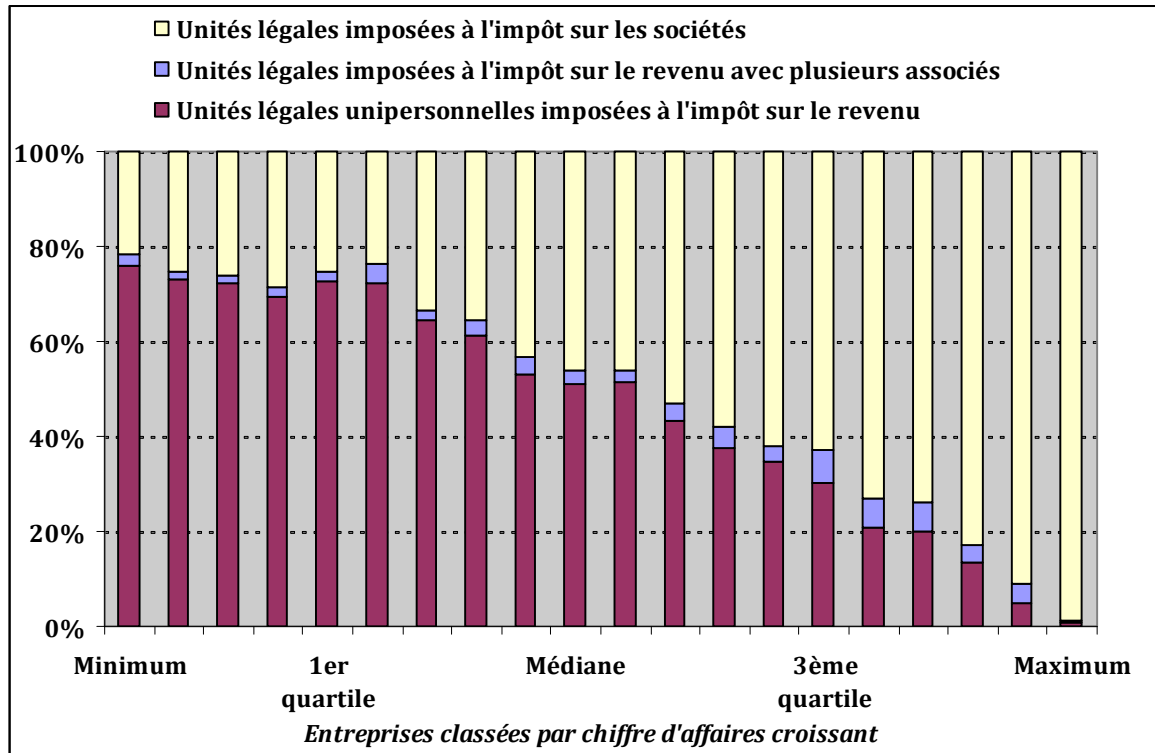
Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	2 693	41 561 €	33 219 €	24 627 €	20 107 €	1,69	1,65
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	196	64 707 €	33 432 €				
Entreprise imposée à l'IS	2 990	126 225 €	15 045 €				
Total	5 879	85 392 €	25 779 €				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.*

Le graphique 5 permet de constater que les prothésistes dentaires privilégient l'imposition à l'impôt sur les sociétés à mesure que leur chiffre d'affaires croît.

## Annexe 13

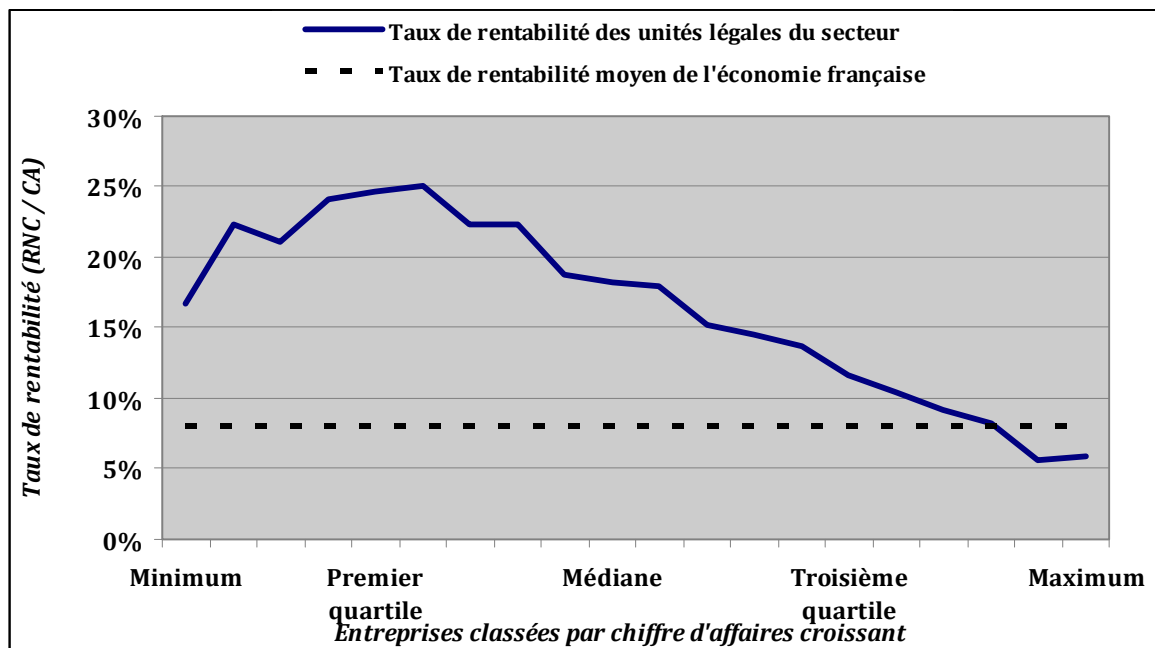
**Graphique 6 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

**Graphique 7 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant**



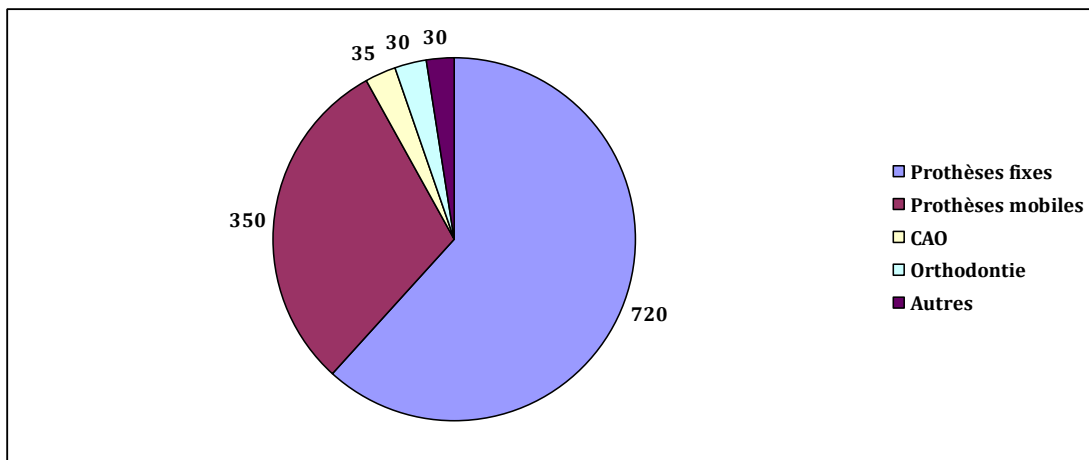
Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

## Annexe 13

La rentabilité moyenne des structures d'exercice des prothésistes dentaires en 2010 est proche de 16,3 % (graphique 6), et se situe donc au-delà de la rentabilité moyenne de l'économie française pour la plupart des entités légales examinées. La rentabilité observable pour les structures réalisant le chiffre d'affaires le plus élevé s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les prothésistes dentaires associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

### 1.3.3. Le chiffre d'affaires des prothésistes dentaires provient essentiellement de la vente de prothèses fixes et mobiles

Graphique 8 : Répartition du chiffre d'affaires 2010 des prothésistes (1,165 milliards d'euros), en millions d'euros



Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.

La part des prothèses fixes demeure prépondérante en 2010, mais s'est réduite sur une longue période. Les prothèses mobiles représentent 30 % du chiffre d'affaires global. L'orthodontie, la CAO et les activités autres (répartition, fourniture, formation, implantologie) représentent chacune environ 3 % du chiffre d'affaires.

Il est à noter que le chiffre d'affaires est pour l'essentiel généré par les commandes des chirurgiens-dentistes, les prothésistes dentaires n'étant pas habilités à vendre leurs produits directement à des particuliers.

## 1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

### 1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des prothésistes dentaires dirigeant leur entreprise, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ♦ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;

### Annexe 13

- ◆ lorsqu'un prothésiste dentaire exerce sa profession en tant qu'associé dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un prothésiste dentaire exerce sa profession en tant qu'associé dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>2</sup>.

**Tableau 4 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale par associé.

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des prothésistes dentaires dirigeant leur entreprise en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...) ;
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des prothésistes dentaires exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de certains professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu). Cette étude particulière n'a pas été menée pour les prothésistes dentaires.

<sup>2</sup> Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.



## Annexe 13

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 5 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 7 911 €	- 49 025 €	- 136 637 €
Les 10 % qui gagnent le moins	7 134 €	- 2 352 €	- 9 876 €
Les 25 % qui gagnent le moins	17 836 €	4 606 €	1 119 €
Moyenne	41 561 €	64 707 €	126 225 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	33 219 €	33 432 €	15 045 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>55 909 €</b>	<b>88 387 €</b>	<b>42 057 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	86 867 €	142 136 €	111 183 €
Les 1 % qui gagnent le plus	170 493 €	387 142 €	1 835 890 €
Nombre d'unité légale	2 693	196	2 990
Rapport interquartile (P75/P25)	3,1	19,2	37,6

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

**Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010**

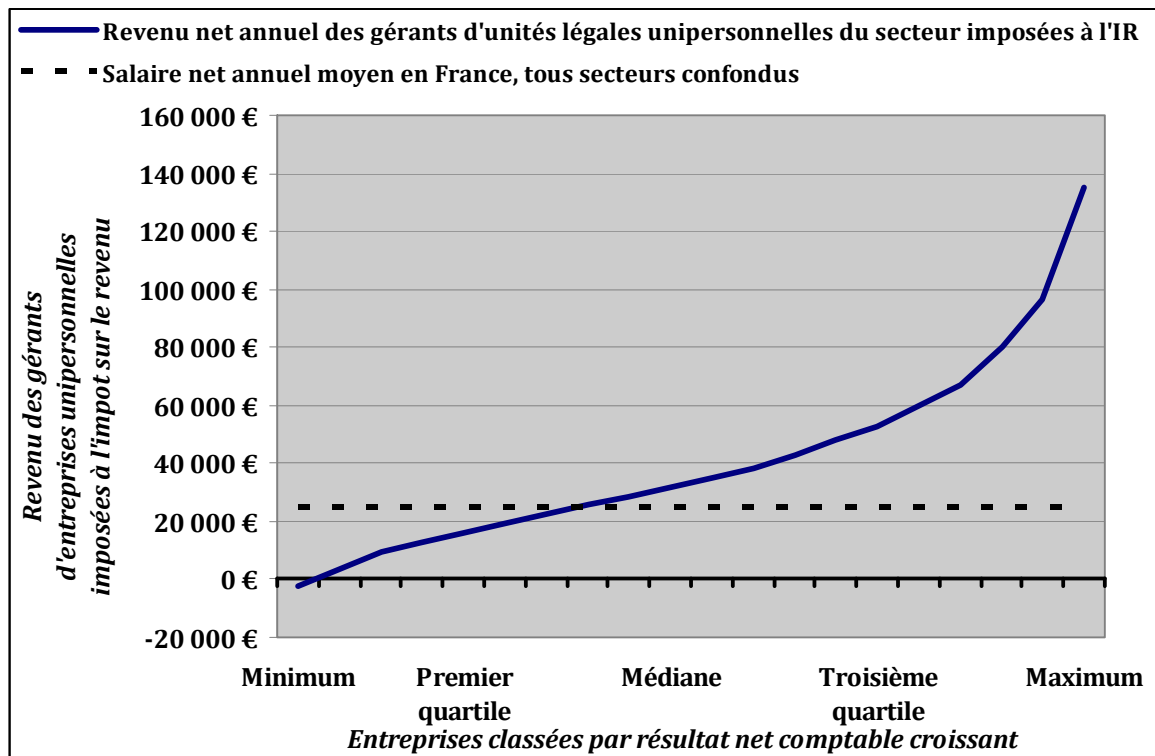
Île de France	Unité légale unipersonnelle	Unité légale à l'IR autre	Unité légale à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 6 752 €	- 49 025 €	- 136 637 €
Les 10 % qui gagnent le moins	6 592 €	- 14 749 €	- 12 606 €
Les 25 % qui gagnent le moins	18 667 €	ND	ND
Moyenne	43 831 €	38 180 €	142 442 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	35 944 €	22 515 €	8 954 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>60 756 €</b>	<b>75 890 €</b>	<b>36 081 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	94 290 €	119 648 €	130 691 €
Les 1 % qui gagnent le plus	165 514 €	210 004 €	2 773 020 €
Nombre d'unité légale	479	19	513
Rapport interquartile (P75/P25)	3,3	ND	ND

*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010. ND : non déterminé.*

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 63 % des prothésistes dentaires exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ont des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 8). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 55 909 € par an. Enfin, les 10 % les mieux rémunérés ont des revenus supérieurs à 86 867 € par an.

**Graphique 9 : Répartition des revenus des prothésistes dentaires exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

## 2. Activité de la profession

### 2.1. Actes entrant dans un monopole d'activité

Une prothèse dentaire est un appareillage destiné à la restauration et au rétablissement fonctionnel et esthétique du système de mastication. Il s'agit d'un dispositif médical sur mesure, au sens de la directive 93/42/CEE<sup>3</sup> et de l'article R. 5211-6 du code de la santé publique.

Aux termes de l'article 16-1 de la loi du 5 juillet 1996<sup>4</sup>, les prothèses dentaires ne peuvent être réalisées « *que par une personne qualifiée professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent de celle-ci* ». Ces personnes qualifiées, en dehors des chirurgiens-dentistes pour les besoins de leurs patients, sont les prothésistes dentaires.

La fabrication de la prothèse est assurée par le prothésiste dentaire, sur prescription écrite préalable d'un chirurgien-dentiste qui précise les caractéristiques de conception du dispositif sur mesure. La prothèse est réalisée à partir d'indications techniques, empreintes ou moulages propres à chaque patient et fournis exclusivement par le chirurgien-dentiste<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> La directive 93/42/CEE définit ainsi les dispositifs sur mesure : « *Tout dispositif fabriqué spécifiquement suivant la prescription écrite d'un praticien dûment qualifié indiquant, sous la responsabilité de ce dernier, les caractéristiques de conception spécifiques et destiné à n'être utilisé que pour un patient déterminé.* »

<sup>4</sup> Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat

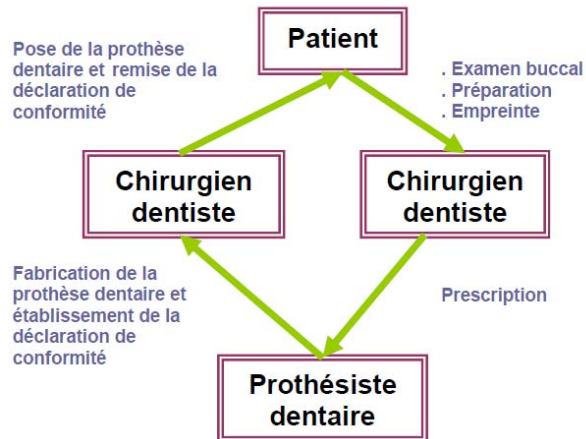
<sup>5</sup> Convention collective nationale des cabinets dentaires du 17 janvier 1992.

## Annexe 13

Le code de la santé publique<sup>6</sup> réservant le monopole de l'art dentaire aux chirurgiens-dentistes, la vente de prothèses dentaires au consommateur relève du monopole des chirurgiens-dentistes, dans la mesure où cette vente requiert un travail en bouche d'adaptation et de pose.

Les prothésistes dentaires ne peuvent donc pas vendre directement leur production aux consommateurs. De ce fait, les seuls clients possibles des prothésistes sont les chirurgiens-dentistes, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>7</sup>.

**Graphique 10 : Schéma des relations entre patient, chirurgien-dentiste et prothésiste dentaire**



*Source : Note de l'ANSM « Prothèses dentaires ».*

Il est toutefois à noter que les prothésistes dentaires n'exercent un monopole sur la fabrication de prothèses qu'à l'échelle nationale. Il est en effet possible pour les chirurgiens-dentistes d'importer des prothèses dentaires de l'étranger, en recourant aux services d'un importateur ou d'un laboratoire prothétique qui sous-traite une partie de sa production.

Selon les estimations, 15 à 30 % des prothèses posées en France proviendraient de l'étranger, et essentiellement de pays extérieurs à l'Union européenne (Chine, Turquie, Madagascar).

### 2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Certains laboratoires de prothèse dentaire sous-traitent tout ou partie de leur activité à des prestataires extérieurs, et notamment étrangers. Ils gardent néanmoins la responsabilité de l'établissement de la déclaration de conformité du produit, au sens de la directive 93/42/CEE.

Les laboratoires de prothèse dentaire disposent également de la faculté de nettoyer certains types de prothèses amovibles, sur commande d'un particulier, mais sans monopole sur cette activité.

### 2.3. Part de l'activité réalisée dans le monopole légal

Les laboratoires de prothèse dentaire ne pouvant vendre leur production qu'aux chirurgiens-dentistes, il est possible d'estimer que l'essentiel de leur activité relève de leur monopole légal de fabrication de prothèses dentaires.

<sup>6</sup> Article L4111-1 du code de la santé publique.

<sup>7</sup> Voir notamment l'arrêt du 3 mars 1987 de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

## 2.4. Modes de rémunération

Les prothésistes sont rémunérés par les chirurgiens-dentistes qui leur commandent des prothèses, à un tarif librement déterminé entre eux.

Le Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie indique qu'en 2008, le prix d'achat d'une prothèse en sortie de laboratoire varie entre 45 € en moyenne pour un inlay-core à 345 € pour un bridge de trois éléments en céramique<sup>8</sup>.

## 2.5. Conditions d'accès à la profession

L'accès à la profession est subordonné à des exigences de formation minimale, définies notamment par la convention collective nationale des prothésistes dentaires et des personnels des laboratoires de prothèse dentaire du 18 décembre 1978<sup>9</sup>.

Afin d'exercer des fonctions de chef de laboratoire de prothèse dentaire (c'est-à-dire exercer la responsabilité du laboratoire, diriger le personnel, organiser, distribuer et contrôler le travail), il est nécessaire d'être titulaire d'un brevet de technicien supérieur (BTS)<sup>10</sup> ou d'un Brevet Technique des Métiers Supérieur (BTMS) de prothésiste dentaire (niveau bac + 2).

## 3. Questions particulières examinées

### 3.1. Le manque de transparence sur les prix d'achat et de revente des prothèses pénalise les prothésistes dentaires

Les chirurgiens-dentistes doivent fournir un devis détaillé<sup>11</sup> à leurs patients, avant la pose d'une prothèse, comprenant :

- ◆ le prix de vente du dispositif médical sur mesure proposé, qui comprend l'achat du dispositif médical au fournisseur, majoré d'une partie des charges de structure du cabinet dentaire ;
- ◆ le montant des prestations de soins qui comprend la valeur ajoutée médicale du travail effectué par le praticien et toutes ses charges personnelles ;
- ◆ les charges de structure du cabinet, autres que celles déjà affectées au prix de vente du dispositif.

Le patient ne connaît de ce fait pas le prix d'achat de la prothèse par le praticien au laboratoire de prothèse dentaire (ou, le cas échéant, à l'importateur). Des écarts importants existent entre le prix d'achat des prothèses et leur revente par le praticien, du fait de l'imputation de charges de structure du cabinet dentaire dans le prix facturé pour la prothèse.

---

<sup>8</sup> Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, « Note sur les dispositifs médicaux », mai 2008.

<sup>9</sup> Etendue par arrêté du 28 février 1979.

<sup>10</sup> Arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 27 juillet 2012 portant définition et fixant les conditions de délivrance du brevet de technicien supérieur « prothésiste dentaire ».

<sup>11</sup> Avenant n°2 à la convention nationale organisant les rapports entre les chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie, signé le 16 avril 2012 et approuvé le 31 juillet 2012.

Tableau 7 : Ratios du prix de revente et du prix d'achat des prothèses dentaires

Type de prothèse	Prix moyen d'achat au prothésiste	Honoraires pratiqués par le praticien	Ratio (2/1)
Couronne métallique	68	275 à 365	4 à 5,4
Couronne céramique	115	535 à 760	4,7 à 6,6
Inlay-core	45	120	2,7
Inlay-core à clavette	64	335	5,2
Appareil dentaire complet (14 dents)	130 à 230	760 à 1520	5,8 à 6,6
Bridge de trois éléments			
- métallique ;	205	915 à 1220	4,5 à 6
- céramique	345	1600 à 2290	4,6 à 6,6

Source : Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

Le manque de transparence sur le marché des prothèses, couplé au monopole des chirurgiens-dentistes sur leur revente, pénalise à la fois des prothésistes dentaires et les patients.

En effet, la baisse du prix moyen d'achat des prothèses par les chirurgiens-dentistes du fait de la part de marché croissante des prothèses importées n'est pas répercutée sur les honoraires facturés au patient<sup>12</sup>, ce qui pénalise son pouvoir d'achat.

Par ailleurs, les prothésistes dentaires fabriquant intégralement leurs prothèses en France ne peuvent pas mettre en avant l'éventuel différentiel dans la qualité et la fiabilité de leurs produits auprès du consommateur final, le chirurgien-dentiste choisissant librement son prothésiste.

### 3.2. L'origine des prothèses dentaires n'est pas toujours connue avec précision par les patients

Les laboratoires de prothèse dentaire installés en France sont soumis à la concurrence de prothésistes installés dans des pays à bas coûts de main d'œuvre, souvent hors de l'Union européenne.

Selon une enquête du magazine Capital, citée par l'Autorité de la concurrence<sup>13</sup>, une prothèse fabriquée en Chine serait tarifée à 10 euros en sortie d'usine, puis entre 30 euros et 70 euros au dentiste par l'importateur. Les prix des prothèses fabriquées en France sont évidemment plus élevés : entre 45 et 345 euros selon le type de prothèse.

De plus, certains laboratoires de prothèse dentaire installés en France choisissent de soustraire une partie de leur production à l'étranger, tout en assurant eux-mêmes la finition et la déclaration de conformité de la prothèse.

Dans les deux cas, l'importateur doit contrôler la fiabilité du fabricant ou de son sous-traitant et assurer la conformité du produit à la directive 93/42/CEE.

En l'état actuel de la réglementation, le patient peut être informé des différents lieux de fabrication de sa prothèse s'il demande la déclaration de conformité remise par le prothésiste ou l'importateur au chirurgien-dentiste<sup>14</sup>. Le chirurgien-dentiste n'est néanmoins pas tenu de communiquer cette information au patient si celui-ci ne la demande pas.

<sup>12</sup> Cour des comptes, Rapport 2010 sur la Sécurité Sociale.

<sup>13</sup> Avis n° 12-A-06 du 29 février 2012 relatif aux effets sur la concurrence de l'exclusivité de la vente des prothèses dentaires par les chirurgiens-dentistes.

<sup>14</sup> Directive européenne 2007/47/CE, transposée par le décret du 28 avril 2009.



## 4.2. Options communes à d'autres professions

### 4.2.1. Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques

La mission considère qu'il serait plus efficace d'augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.

Une première option de réforme envisageable consisterait à introduire plus de transparence et à séparer actes du chirurgien-dentiste et acquisition de la prothèse dentaire. Pour ce faire, il serait possible de réglementer le tarif de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, et le tarif de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste. Les soins prothétiques se dérouleraient alors de la façon suivante : le chirurgien-dentiste choisirait la prothèse dentaire qui convient le mieux aux besoins de son patient, puis le patient réglerait **directement** au prothésiste l'achat de la prothèse, que le chirurgien-dentiste adapterait et poserait ensuite. Le prix du soin prothétique serait alors explicitement ventilé en trois composantes :

- ◆ le coût de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie ;
- ◆ le coût de la prothèse, réglé directement par le patient au prothésiste ;
- ◆ le coût de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie.

Une autre option de réforme consisterait à obliger la communication au patient du prix d'achat de la prothèse non ajustée, sous peine de non prise en charge par l'assurance-maladie et les mutuelles des prothèses et soins prothétiques.

Une telle réforme devrait être en outre accompagnée d'une revalorisation des soins conservateurs et chirurgicaux de façon à mettre fin à la péréquation entre soins prothétiques et soins conservateurs et chirurgicaux.

## **ANNEXE 17**

### **Annexe sectorielle sur la profession d'opticien-lunetier**





# SOMMAIRE

<b>1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES .....</b>	<b>1</b>
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur .....	1
1.2.1. <i>Démographie de la profession d'opticien-lunetier</i> .....	1
1.2.2. <i>Soldes intermédiaires de gestion par unité légale</i> .....	2
1.3. Analyse économique de la profession .....	2
1.3.1. <i>Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur</i> .....	2
1.3.2. <i>Rentabilité des unités légales du secteur</i> .....	4
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	5
1.4.1. <i>La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice</i> .....	5
1.4.2. <i>Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels</i> .....	7
1.4.3. <i>Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu</i> .....	7
<b>2. ACTIVITÉS DE LA PROFESSION.....</b>	<b>8</b>
2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées .....	8
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées .....	9
2.3. Modes de rémunération .....	9
2.4. Conditions d'accès à la profession .....	9
2.4.1. <i>L'exercice de la profession d'opticien-lunetier est soumis à des conditions de diplôme</i> .....	9
2.4.2. <i>Le diplôme donnant accès à la profession d'opticien-lunetier est obtenu à l'issue de deux années d'études</i> .....	10
2.4.3. <i>Certains opticiens-lunetiers sont également titulaires d'un diplôme d'optométrie</i> .....	10
2.5. Modalités d'exercice particulières .....	11
2.5.1. <i>Libre prestation de services</i> .....	11
2.5.2. <i>Liberté d'installation</i> .....	11
2.5.3. <i>Formes sociales autorisées</i> .....	11
<b>3. PRINCIPAUX CONSTATS.....</b>	<b>12</b>
3.1. La pénurie croissante d'ophtalmologues induit des délais d'attente importants et constitue une menace pour l'accès des patients aux lunettes correctrices .....	12
<b>4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION .....</b>	<b>14</b>
4.1. Options spécifiques à la profession .....	14
4.1.1. <i>Le périmètre d'activités réservées aux ophtalmologues pourrait être réaménagé de façon à autoriser les opticiens-optométristes à prescrire des lunettes correctrices</i> .....	14
4.2. Options communes à d'autres professions.....	14



## 1. Données économiques générales

### 1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,12 %
Chiffre d'affaires	5 533 600 000 €
Valeur ajoutée	2 263 400 000 €
Résultat net comptable	484 400 000 €
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	8,75 %
Effectifs salariés	32 509
Nombre d'unités légales	11 059

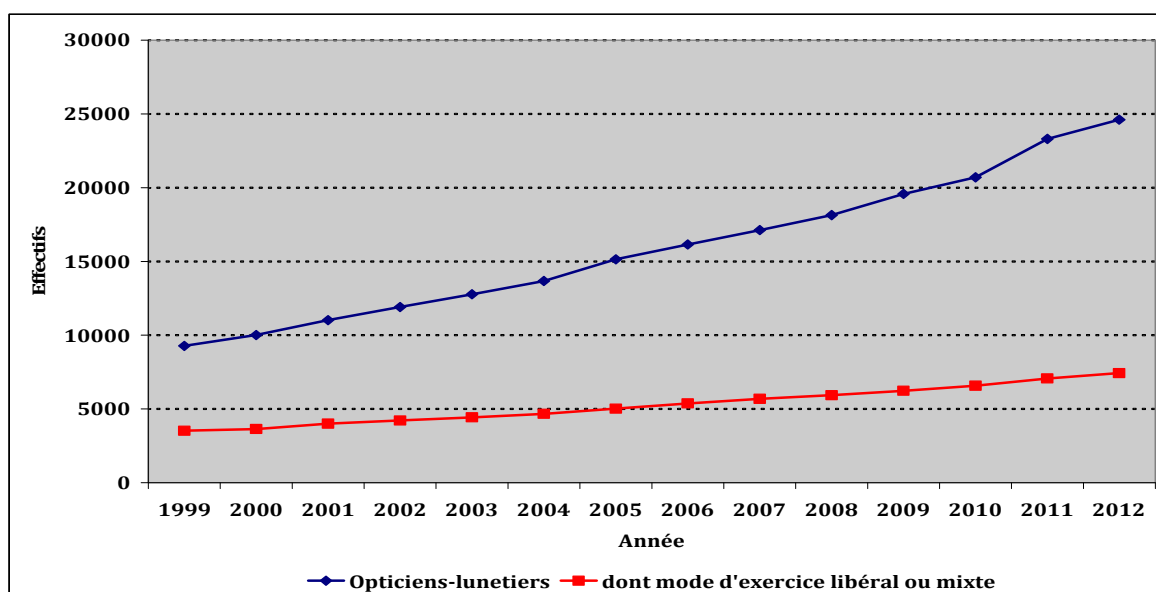
Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.

### 1.2. Structure du secteur

#### 1.2.1. Démographie de la profession d'opticien-lunetier

D'après les données issues du répertoire ADELI géré par le ministère des affaires sociales et de la santé étaient dénombrés 24 617 opticiens-lunetiers en activité en France métropolitaine au 1<sup>er</sup> janvier 2012, dont 7 436 exerçant dans un cadre libéral. Le nombre total d'opticiens-lunetiers en activité a crû de 7,8 % par an en moyenne entre 1999 et 2012. Sur la même période, l'exercice libéral s'est développé moins rapidement, puisque le nombre d'opticiens libéraux a augmenté de 5,9 % par an en moyenne.

Graphique 1 : Nombre total d'opticiens-lunetiers et nombre d'opticiens-lunetiers en France métropolitaine, par année



Source : bases Eco-santé, construites sur les données ADELI. Les effectifs sont calculés au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année.

### 1.2.2. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

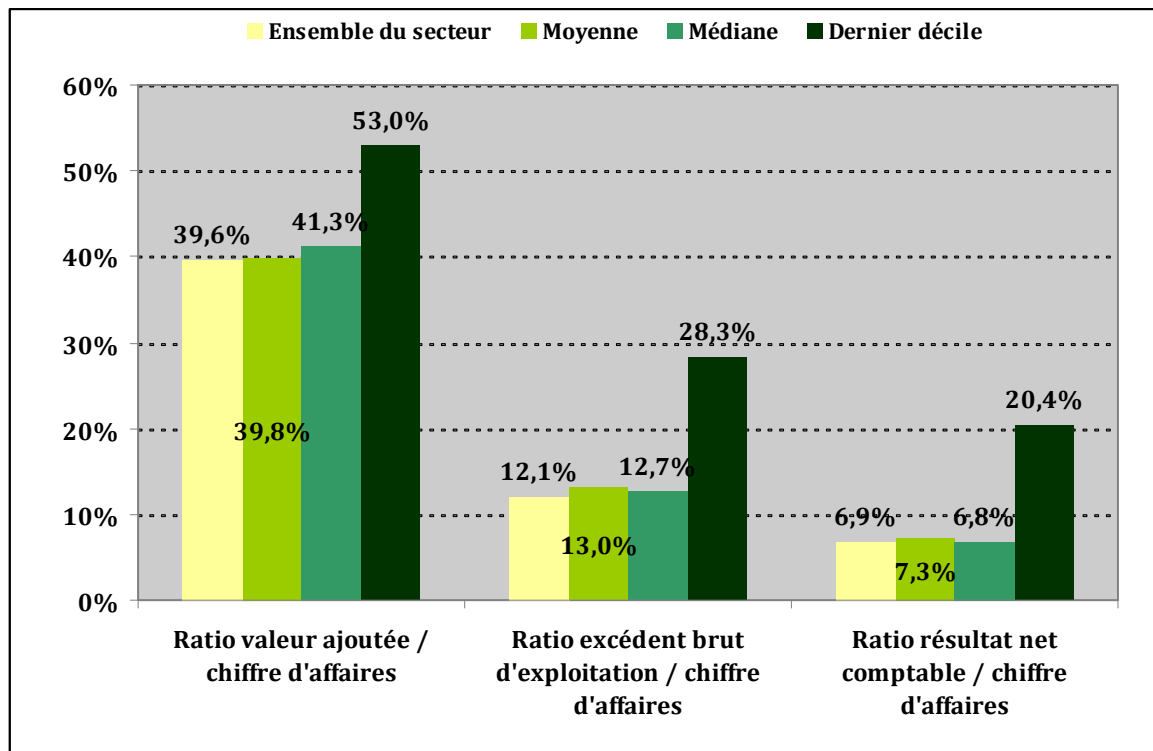
Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

Tableau 2 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Dernier décile (top 10 %)
Chiffre d'affaires	4 445 614 744 €	609 489 €	356 936 €	636 986 €	1 053 102 €
Valeur ajoutée	1 760 551 205 €	241 370 €	146 718 €	266 912 €	438 973 €
Excédent brut d'exploitation	538 321 083 €	73 803 €	43 070 €	85 433 €	150 827 €
Résultat net comptable	306 529 090 €	42 025 €	24 868 €	53 069 €	99 057 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3. Analyse économique de la profession

#### 1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

## Annexe 17

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

Les entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu représentent environ 15 % des unités légales du secteur du commerce de détail d'optique (14,8 % des unités légales du secteur, tableau 3) ; le résultat net comptable moyen de ce sous-échantillon s'élève à 46 191 € en 2011, soit 1,88 fois plus que le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est d'un montant très proche (45 424 €) ; toutefois, ce type d'unité légale est peu fréquent dans le secteur (2,5 % des unités légales). Enfin, les sociétés de opticiens imposées à l'impôt sur les sociétés représentent plus de 82 % des unités légales du secteur et ont un résultat net moyen plus faible (41 173 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les opticiens associés peuvent se verser.

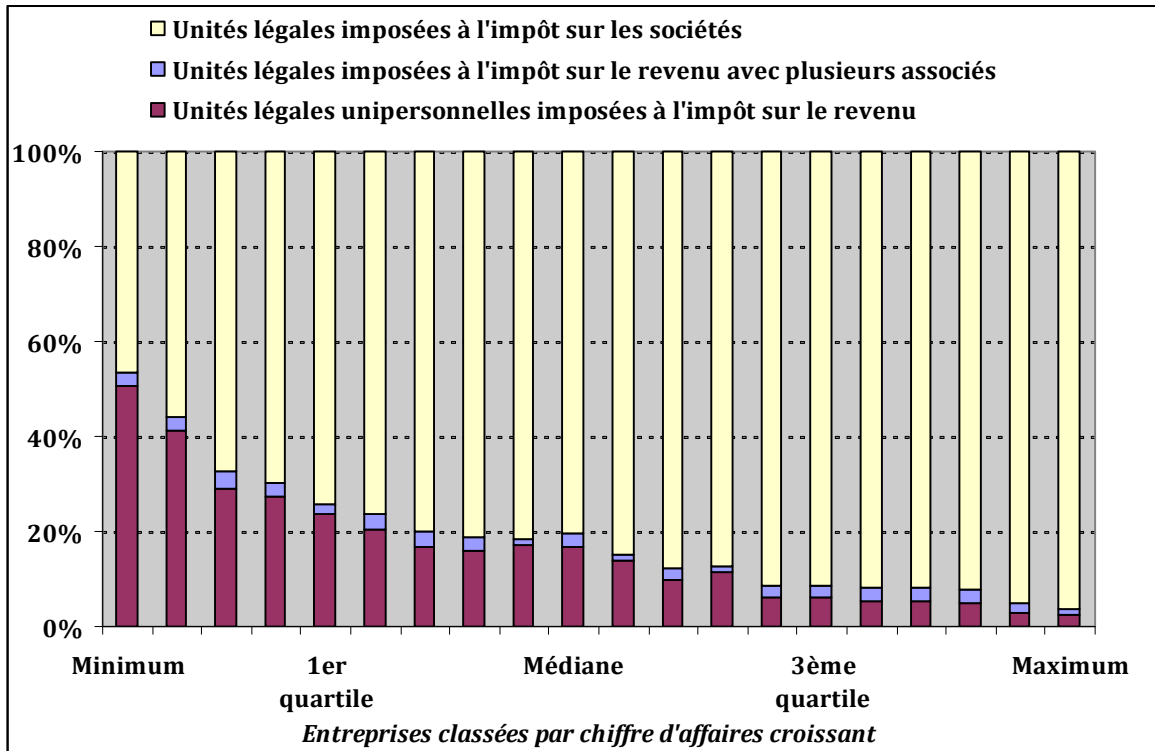
**Tableau 3 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010**

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	1 085	46 191 €	30 752 €	24 627 €	20 107 €	1,88	1,53
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	181	45 424 €	21 604 €				
Entreprise imposée à l'IS	6 028	41 173 €	23 651 €				
Total	7 294	42 025 €	24 868 €				

*Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010. IR = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés.*

Le graphique 3 permet de constater que, dans le secteur du commerce de détail d'optique, les entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu sont majoritairement de petites unités légales, tandis que la majorité des grandes unités légales sont des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés.

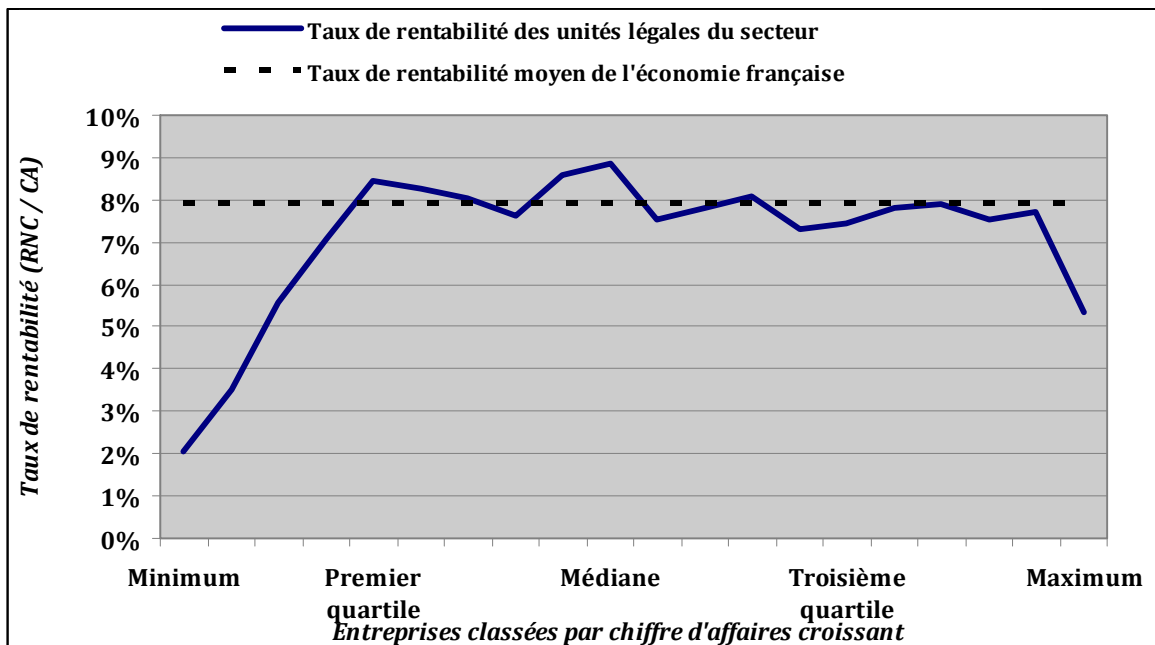
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

### 1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vingtile de chiffre d'affaires est de 8,4 %.

La rentabilité moyenne des unités légales du secteur en 2010 est d'environ 6,9 % (graphique 4) et varie peu en fonction du chiffre d'affaires pour les entreprises de taille moyenne ; cette rentabilité est légèrement inférieure à celle de l'ensemble de l'économie (7,9 % en 2010). La légère baisse de la rentabilité observable pour les plus grandes entreprises (les deux derniers vintiles) s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les opticiens associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés. Enfin, la faible rentabilité des plus petites entreprises peut indiquer une situation économique précaire pour les plus petits acteurs du secteur.

#### **1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels**

##### **1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice**

Afin de déterminer les revenus des opticiens, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un opticien exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un opticien exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.



**Annexe 17**

**Tableau 4 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition**

<b>Mode d'imposition de l'unité légale</b>	<b>Nombre de professionnels dans l'unité légale</b>	<b>Mode de déclaration des revenus</b>	<b>Que rémunère le résultat net comptable ?</b>	<b>Méthode de détermination de la rémunération par professionnel</b>
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

*Source : mission IGF.*

La mission a procédé à l'étude des revenus des opticiens en deux temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un second temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des opticiens exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu.

### 1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

**Tableau 5 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010**

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 32 449 €	- 98 832 €	- 82 250 €
Les 10 % qui gagnent le moins	1 446 €	- 5 197 €	- 7 769 €
Les 25 % qui gagnent le moins	11 183 €	3 439 €	4 419 €
Moyenne	46 191 €	45 424 €	41 173 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	30 752 €	21 604 €	23 651 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>62 747 €</b>	<b>56 053 €</b>	<b>50 578 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	107 511 €	146 383 €	96 827 €
Les 1 % qui gagnent le plus	282 852 €	356 549 €	287 479 €
Nombre d'unités légales	1 085	181	6 028
Rapport interquartile (P75/P25)	5,6	16,3	11,4

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

**Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010**

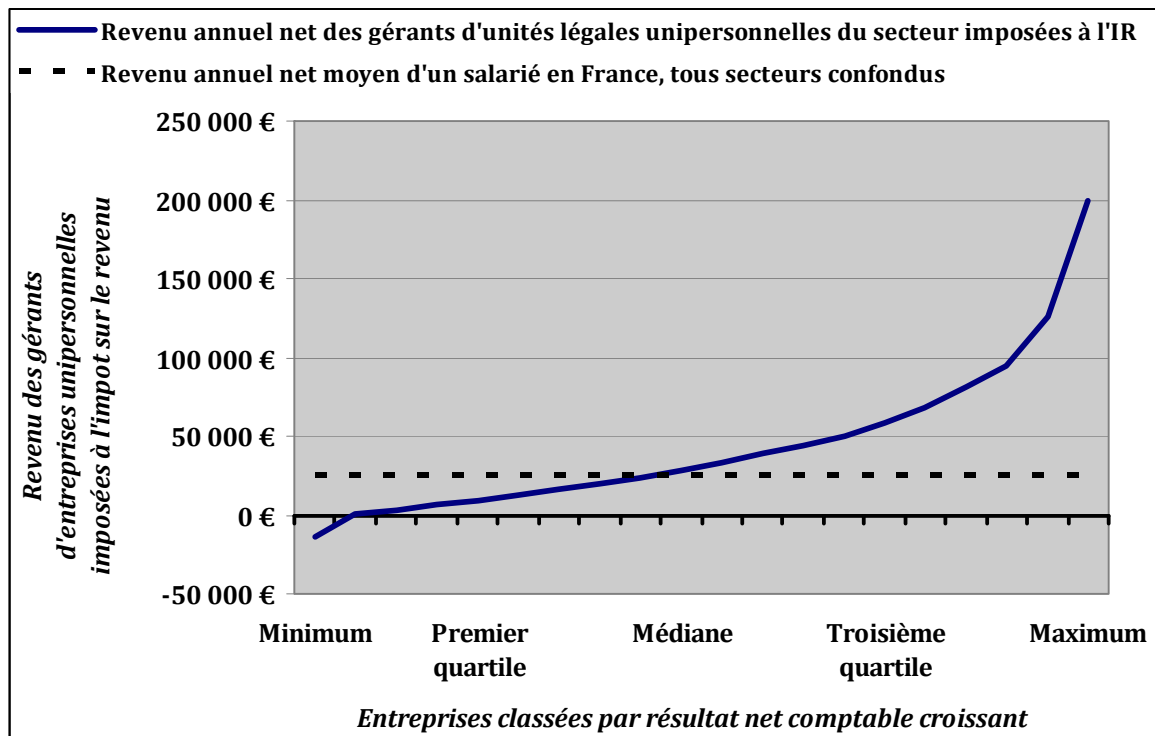
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 20 326 €	- 259 865 €	- 93 534 €
Les 10 % qui gagnent le moins	1 457 €	- 24 818 €	- 7 123 €
Les 25 % qui gagnent le moins	12 943 €	- 2 406 €	4 218 €
Moyenne	58 957 €	25 729 €	60 937 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	35 581 €	5 820 €	24 416 €
<b>Les 25 % qui gagnent le plus</b>	<b>84 043 €</b>	<b>42 467 €</b>	<b>51 633 €</b>
Les 10 % qui gagnent le plus	134 764 €	80 898 €	101 338 €
Les 1 % qui gagnent le plus	324 703 €	415 741 €	418 255 €
Nombre d'unités légales	122	23	1 230
Rapport interquartile (P75/P25)	6,5	- 17,7	12,2

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

### 1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 55 % des opticiens exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu tirent de leurs activités des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 5). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 62 700 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus supérieurs à 107 500 € par an.

**Graphique 5 : Répartition des revenus des opticiens-lunetiers exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010**



*Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.*

*Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu gagnent plus de 30 752 € en 2010.*

## 2. Activités de la profession

### 2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées

Sans qu'il existe une base légale législative ou réglementaire précise sur ce point, il est admis que les opticiens-lunetiers ont le monopole de la vente au détail des verres correcteurs d'amétropie<sup>2</sup> et des lentilles de contact correctrices, que cette vente ait lieu suite à une prescription médicale ou pas. En revanche, les opticiens n'ont pas le monopole de la vente des lunettes-loupes (lunettes dotées de verres grossissants sans correction de la vision) qui peuvent donc être vendues dans d'autres réseaux de distribution.<sup>3</sup>

Par ailleurs, l'article 54 de la loi n° 2006-1640 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a autorisé les opticiens-lunetiers à adapter, dans le cadre d'un renouvellement, les prescriptions médicales initiales de verres correcteurs datant de moins de trois ans dans des conditions fixées par décret, à l'exclusion de celles établies pour les personnes âgées de moins de seize ans et sauf opposition du médecin.

En revanche, les opticiens-lunetiers ne sont pas autorisés à adapter les lentilles de contact car il s'agit d'un acte médical réservé aux titulaires du diplôme de docteur en médecine. En pratique, ce sont les ophtalmologistes qui réalisent cette adaptation.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Les amétropies rassemblent l'ensemble des troubles de la vision dus à un fonctionnement défectueux du système optique formé par la cornée, le cristallin et la rétine.

<sup>3</sup> Arrêt du 25 février 2003 de la chambre commerciale de la Cour de cassation.

<sup>4</sup> Arrêt du 22 février 1990 de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Les relations entre les opticiens-lunetiers et l'assurance maladie sont définies par la convention nationale des opticiens-lunetiers. Les termes de cette convention sont négociés entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), et les organisations représentatives de la profession, et est conclue pour une durée de cinq ans au maximum. La convention actuelle a été conclue le 14 octobre 2003.

## **2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées**

Bien que leur monopole ne s'étende qu'aux verres correcteurs, les opticiens-lunetiers ont également dans les faits un quasi-monopole sur la vente de montures de lunettes, puisque les verres correcteurs sont dans la plupart des cas vendus montés sur une monture.

Il est également fréquent qu'à côté de leurs activités sous monopole, les opticiens-lunetiers fassent le commerce :

- ◆ des produits destinés à l'entretien des lentilles oculaires de contact, par dérogation au monopole des pharmaciens (article L4211-1 du code de la santé publique) ;
- ◆ des lunettes de soleils.

## **2.3. Modes de rémunération**

De façon générale, les prix des verres correcteurs vendus par les opticiens ne sont pas réglementés ; les organisations de la profession se limitent à reconnaître « *la nécessité d'étudier les pratiques de prix et de réfléchir aux moyens permettant de limiter le reste à charge des assurés* », engagement qui ne semble pas de nature à restreindre leur liberté tarifaire. Toutefois, une réelle concurrence existe sur ce marché.

De plus, les opticiens signataires de la convention s'engagent à proposer aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle des lunettes à des prix n'excédant pas les prix limites de vente fixés par arrêté ministériel et les exonérant de toute participation financière.

Par ailleurs, des mutuelles complémentaires développent actuellement des accords de conventionnement avec des opticiens, de façon à mieux contrôler leurs pratiques tarifaires et à réduire les remboursements et le reste à charge des patients.

## **2.4. Conditions d'accès à la profession**

### **2.4.1. L'exercice de la profession d'opticien-lunetier est soumis à des conditions de diplôme**

D'après l'article L4362-2 du code de la santé publique, toute personne souhaitant exercer la profession d'opticien-lunetier doit être titulaire du brevet de technicien supérieur opticien-lunetier ou du brevet professionnel d'opticien-lunetier (supprimé en 1998).

Toutefois, aux termes de l'article L4362-3 du code de la santé publique, le préfet de région peut autoriser individuellement à exercer la profession d'opticien-lunetier les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui ont suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires et qui sont titulaires :

- ◆ d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, et requis par l'autorité compétente d'un État, membre ou partie, qui réglemente l'accès à la profession d'opticien-lunetier ou son exercice, et permettant d'exercer légalement ces fonctions dans cet État ;

- ♦ ou, lorsque les intéressés ont exercé dans un État, membre ou partie, qui ne réglemente pas l'accès à la profession d'opticien-lunetier ou son exercice, d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, attestant de la préparation à l'exercice de la profession, accompagné d'une attestation justifiant, dans cet État, de son exercice à temps plein pendant deux ans au cours des dix dernières années ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période. Cette condition n'est pas applicable lorsque la formation conduisant à cette profession est réglementée ;
- ♦ ou d'un titre de formation délivré par un État tiers et reconnu dans un État, membre ou partie, autre que la France, permettant d'y exercer légalement la profession.

En outre, un opticien-lunetier doit impérativement faire enregistrer son diplôme auprès de l'agence régionale de santé (ARS) pour pouvoir exercer sa profession.

#### **2.4.2. Le diplôme donnant accès à la profession d'opticien-lunetier est obtenu à l'issue de deux années d'études**

D'après les représentants de la profession rencontrés par la mission, il existe une centaine d'établissements d'enseignement supérieur proposent des formations menant au brevet de technicien supérieur d'opticien-lunetier. La mission n'a pas été en mesure d'établir une liste exhaustive de ces établissements, et n'a donc pas pu en connaître le nombre exact. Par conséquent, il est difficile de connaître le nombre total d'étudiants admis chaque année dans ces formations. D'après l'organisme d'études GFK, 2 480 candidats ont été reçus au BTS opticien-lunetier en 2011, contre 1 008 en 2000 selon la même source, soit une croissance de 146 % en 11 ans. Cette forte croissance du nombre d'étudiants en BTS opticien-lunetier corrobore les déclarations des représentants de la profession, qui soulignent la multiplication des établissements proposant ce BTS.

La durée des études menant au BTS d'opticien-lunetier est normalement de deux ans, mais peut être allongée à trois ans si la formation est suivie dans le cadre d'un apprentissage.

#### **2.4.3. Certains opticiens-lunetiers sont également titulaires d'un diplôme d'optométrie**

Après l'obtention du brevet de technicien supérieur d'opticien-lunetier, les opticiens diplômés peuvent poursuivre leurs études à l'université et obtenir un diplôme d'optométrie à l'issue d'études supplémentaires dont la durée est comprise entre une et trois années. La formation complémentaire que les opticiens-optométristes reçoivent a pour objectif de leur donner les compétences nécessaires à la réalisation des examens des yeux, des analyses de la fonction visuelle et à la mise en œuvre d'un traitement des déficiences visuelles au moyen de lunettes correctrices ou de lentilles de contact correctrices.

Toutefois, la réglementation en vigueur ne reconnaît pas la profession d'opticien-optométriste. En particulier, la réglementation n'autorise pas les opticiens titulaires d'un diplôme d'optométrie à prescrire des lunettes et des lentilles de contact, contrairement à d'autres pays européens (notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni).

## 2.5. Modalités d'exercice particulières

### 2.5.1. Libre prestation de services

Aux termes de l'article L4362-7 du code de la santé publique, un opticien-lunetier ressortissant d'un État membre de l'Union européenne d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui est établi et exerce légalement les activités d'opticien-lunetier dans l'un de ces États peut exécuter en France des actes professionnels, de manière temporaire et occasionnelle. Lorsque l'exercice ou la formation conduisant à la profession n'est pas réglementé dans l'État où il est établi, le prestataire de services doit justifier y avoir exercé pendant deux ans au moins au cours des dix années précédentes.

L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable. Le prestataire de services est soumis aux conditions d'exercice de la profession ainsi qu'aux règles professionnelles applicables en France.

Les qualifications professionnelles du prestataire sont vérifiées par l'autorité compétente après avis d'une commission composée notamment de professionnels, avant la première prestation de services. En cas de différence substantielle entre les qualifications du prestataire et la formation exigée en France, de nature à nuire à la santé publique, l'autorité compétente demande au prestataire d'apporter la preuve qu'il a acquis les connaissances et compétences manquantes notamment au moyen de mesures de compensation.

### 2.5.2. Liberté d'installation

La liberté d'installation des opticiens-lunetiers exerçant dans un cadre libéral ne fait pas l'objet de restrictions législatives ou réglementaires.

### 2.5.3. Formes sociales autorisées

**Tableau 7 : Structures d'exercices autorisées pour les opticiens-lunetiers libéraux**

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Oui
Société civile professionnelle (SCP)	-	Non
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Non
	SELAFA	Non
	SELAS	Non
	SELCA	Non
Société à responsabilité limitée		Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui

Source : Mission IGF.

SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée

SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme

SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée

SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions

Il n'existe pas de réglementation spécifique restreignant l'accès au capital d'une société d'optique.

### 3. Principaux constats

#### 3.1. La pénurie croissante d'ophtalmologues induit des délais d'attente importants et constitue une menace pour l'accès des patients aux lunettes correctrices

Le recours obligatoire à un ophtalmologue pour obtenir une prescription de lunettes correctrices se traduit par des délais d'attente importants en raison de la pénurie d'ophtalmologues. La mission relève par exemple qu'une étude menée par une association de consommateurs conclut que le délai d'attente moyen pour une consultation chez un ophtalmologue s'élève à quatre mois et demi.<sup>5</sup>

Des considérations relatives à l'évolution démographique de la profession d'ophtalmologiste laissent penser que cette pénurie va aller croissant dans les années futures.

**Tableau 8 : Pyramide des âges des ophtalmologues inscrits à l'ordre des médecins, au 1<sup>er</sup> janvier 2012**

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Total
Plus de 65 ans	215	90	305
60-64	596	503	1 099
55-59	816	679	1 495
50-54	479	404	883
45-49	272	215	487
40-44	243	167	410
35-39	222	130	352
Moins de 34 ans	129	149	278
Total	2 972	2 337	5 309

*Source : Conseil national de l'ordre des médecins.*

D'après le conseil national de l'ordre des médecins, il y avait 5 309 ophtalmologues en exercice au 1<sup>er</sup> janvier 2012. La répartition par âge des ophtalmologues en exercice (tableau 8) permet de voir que nombre d'entre eux partiront en retraite dans les dix à quinze prochaines années. En faisant une hypothèse optimiste, selon laquelle tous les ophtalmologues actuellement en activité et âgée de moins de 65 ans prendront leur retraite à 65 ans, et que le nombre d'ophtalmologues de plus de 65 ans encore en exercice restera constant (305), on constate que seuls 2 715 des ophtalmologues actuellement en activité le seront encore en 2022, soit une baisse de 49 % du nombre d'ophtalmologues en exercice.

Par ailleurs, l'arrêté du ministère de la santé du 10 juillet 2012<sup>6</sup> permet de connaître le nombre d'étudiants en médecine qui seront admis en internat d'ophtalmologie dans les cinq prochaines années (2012-2016) ; l'internat en ophtalmologie durant cinq années, il est ainsi possible de connaître précisément le nombre d'ophtalmologues qui entreront dans la profession dans la profession chaque année de 2015 à 2022. En revanche, le nombre d'ophtalmologues entrant dans la profession en 2012, 2013 et 2014 n'est pas connu, la mission fait donc l'hypothèse optimiste selon laquelle ce nombre est de 130 ophtalmologues par an.

<sup>5</sup> UFC-Que Choisir, « Accès aux soins, l'UFC-Que Choisir présente la carte de l'intolérable fracture sanitaire », octobre 2012.

<sup>6</sup> Arrêté du 10 juillet 2012 déterminant pour la période 2012-2016 le nombre d'internes en médecine à former par spécialité et par subdivision.

**Tableau 9 : Nombre d'étudiants en médecine admis en internat d'ophtalmologie, par année de 2007 à 2017**

Année d'entrée en internat	Année de diplôme de docteur en médecine	Nombre d'étudiants admis en internat d'ophtalmologie
2007	2012	nd ; 130
2008	2013	nd ; 130
2009	2014	nd ; 130
2010	2015	106
2011	2016	111
2012	2017	122
2013	2018	123
2014	2019	128
2015	2020	132
2016	2021	133
2017	2022	133
-	<b>Total 2012-2002</b>	<b>1378</b>

Source : Legifrance et mission IGF.

Si on ajoute aux 2 715 ophtalmologues qui seront encore en activité en 2022 les étudiants en médecine qui seront devenus ophtalmologues entre 2012 et 2022, soit au plus 1 378 praticiens, on obtient un nombre total de 4 093 ophtalmologues en activité en 2022. Pour rudimentaire qu'il soit, ce calcul permet de voir que la population d'ophtalmologues aura baissé d'environ 23 % entre 2012 et 2022. Cette évaluation de l'évolution de la population d'ophtalmologues est cohérente avec les projections de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) qui anticipent une diminution de 35 % entre 2006 et 2030.<sup>7</sup>

Cette diminution du nombre d'ophtalmologues se traduira nécessairement par une augmentation des délais d'attente des patients, qui sera d'autant plus marquée que la demande de soins ophtalmologiques augmentera en raison du vieillissement de la population française. **La mission en conclut que le système actuel ne permettra pas d'assurer l'accès des patients aux lunettes correctrices dans des délais raisonnables.**

La mission considère que, si la protection de la santé publique justifie que le diagnostic et le traitement des maladies de l'œil soient réservés à des docteurs en médecine, la mesure des défauts de la réfraction et la prescription de lunettes n'exigent pas le recours systématique à un ophtalmologue, dont le cœur de compétences se situe sur des tâches à plus haute valeur ajoutée, notamment la chirurgie des yeux. La mission constate à ce propos que le cadre législatif et réglementaire reconnaît déjà ce fait, à deux niveaux :

- ◆ la réglementation dispose que, dans certains cas, la mesure des défauts de la réfraction peut être effectuée par d'autres professionnels soumis à des exigences de qualification moins élevées (orthoptistes, et opticiens dans le cadre d'un renouvellement) ;
- ◆ la loi hôpital patient santé territoire du 21 juillet 2009 (loi HPST) a introduit la possibilité d'une coopération renforcée entre professionnels de santé, qui permet à un ophtalmologue de déléguer à un opticien l'établissement du bilan des défauts de vision d'un patient et le droit de prescription de lunettes correctrices (article L4011-1 et suivants du code de la santé publique, et entretien avec le ministère de la Santé).

<sup>7</sup> « La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales », DREES, Etudes et résultats, n°679, février 2009.



Enfin, la mission relève qu'un certain nombre d'opticiens-lunetiers en activité en France est également titulaire d'un **diplôme d'optométrie** et possèdent donc des compétences qui les mettent en position de suppléer ou remplacer efficacement un ophtalmologue sur la prescription de dispositifs correcteurs : les organisations professionnelles des opticiens estiment à 3 000 le nombre des opticiens-optométristes en activité en France, soit environ 12 % des opticiens. En rapportant ce nombre à celui des ophtalmologues libéraux en exercice (3 525 au 1<sup>er</sup> janvier 2012 d'après l'ordre des médecins), la mission constate qu'autoriser sous certaines conditions les opticiens-optométristes à prescrire des lunettes correctrices des lentilles de contact correctrices et permettrait probablement une amélioration significative de l'accès aux soins de la vision.

## **4. Options de modernisation de la réglementation**

### **4.1. Options spécifiques à la profession**

#### **4.1.1. Le périmètre d'activités réservées aux ophtalmologues pourrait être réaménagé de façon à autoriser les opticiens-optométristes à prescrire des lunettes correctrices**

Le souci d'assurer un accès aux soins rapide et d'aboutir à une diminution du coût unitaire des prescriptions de verres correcteurs est un motif d'intérêt général qui justifierait une évolution du cadre législatif et réglementaire visant à étendre aux opticiens-optométristes la prescription de lunettes correctrices et de lentilles de contact correctrices. Les opticiens titulaires d'un diplôme d'optométrie sont capables d'établir un bilan des défauts de la réfraction, de prescrire des lunettes correctrices et des lentilles de contact correctrices et d'effectuer le dépistage des pathologies de l'œil les plus courantes. Plus précisément, il est envisageable d'autoriser les opticiens-optométristes à effectuer la mesure de la tension oculaire à l'aide d'un tonomètre à air et l'examen du champ visuel. Ces deux tests non invasifs permettent de détecter un certain nombre de pathologies de l'œil (un glaucome par exemple) qui réclament les soins d'un ophtalmologue. Les opticiens-optométristes pourraient constater la présence éventuelle d'anomalies (valeurs anormales de la tension oculaire ou champ visuel réduit), sans être autorisés à poser un diagnostic, et devraient le cas échéant indiquer au consommateur qu'il convient d'en référer à un ophtalmologue.

Outre la modification des textes législatifs et réglementaires correspondants (notamment celle de l'article L4362-10 du code de la Santé publique), la mise en œuvre de cette mesure requerrait la reconnaissance légale de la spécialisation en optométrie.

Cette mesure présenterait un certain nombre d'avantages :

- ◆ elle entraînerait une réduction des délais d'attente pour l'obtention d'une prescription de lunettes ;
- ◆ elle permettrait la reconnaissance des compétences acquises par un certain nombre d'opticiens et validées par l'obtention d'un diplôme de niveau bac+5 ;
- ◆ une diminution de la saturation des ophtalmologues, qui se traduirait par un accès aux soins plus rapide pour les patients atteints de pathologies de la vision ;
- ◆ une diminution des dépenses de l'assurance-maladie en raison du moindre nombre de consultations chez les ophtalmologues.

### **4.2. Options communes à d'autres professions**

La mission n'a pas identifié d'option de modernisation de la réglementation relative à la profession d'opticien-lunetier qui soit commune à d'autres professions.