

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 **aggrégée 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.

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.

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 malhusien 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, certains 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.

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 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
1. LES PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES CONTINUENT D'OCCUPER UNE PLACE SINGULIÈRE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	3
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>	3
1.1.2. <i>L'organisation en France des professions réglementées continue de faire l'objet d'interrogations à l'échelon européen</i>	3
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>	4
1.2.2. <i>Les 37 professions analysées représentent un poids économique substantiel</i>	6
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	7
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
3. LA MISSION RAPPELLE QU'EN THÉORIE L'EXISTENCE DE RÉGLEMENTATIONS DEVRAIT PERMETTRE DE CONCILIER LES OBJECTIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE	16
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
4. LE PÉRIMÈTRE DES TÂCHES RÉSERVÉES À CERTAINS PROFESSIONNELS MANQUE DE JUSTIFICATION	22
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
5. CERTAINS TARIFS RÉGLEMENTÉS POSENT QUESTION DANS LEUR GOUVERNANCE ET LEUR FONCTIONNEMENT.....	31
5.1. La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux.....	31
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.....	31
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.....	32
5.2. Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés.....	33
5.2.1. Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières.....	33
5.2.2. Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance.....	33
5.3. La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction.....	34
5.3.1. Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...).....	34
5.3.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires.....	38
5.3.3. Les tarifs forfaitaires des huissiers.....	39
5.3.4. Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres.....	40
5.4. Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs.....	41
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.....	41
5.4.2. Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs.....	42
5.4.3. Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents.....	42
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.....	43
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 ».....	44
6. LE NIVEAU DE QUALIFICATION EXIGÉ POUR L'EXERCICE DE CERTAINES ACTIVITÉS APPARAÎT DISPROPORTIONNÉ.....	45
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
7. LES RESTRICTIONS À L'ACCÈS AU CAPITAL SONT LE FRUIT D'UNE SÉDIMENTATION DE RÈGLES DOMESTIQUES SOUVENT ANCIENNES, MODIFIÉES PAR LA JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE.....	48
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
8. PLUSIEURS DISPOSITIFS RESTREIGNANT LA LIBERTÉ DE FORMATION OU D'INSTALLATION DES PROFESSIONNELS (FUSSENT-ILS QUALIFIÉS) POSENT UNE QUESTION D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE.....	51
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
9. UNE MODERNISATION DES RÈGLES RELATIVES AUX 37 PROFESSIONS EXAMINÉES PAR LA MISSION AURAIT UN IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE SIGNIFICATIF.....	55
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. Méthode d'estimation par la Direction générale du Trésor des effets escomptés.....	56
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.....	57
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
CONCLUSION.....	68

INTRODUCTION

A la demande du ministre de l'économie et des finances (lettre de mission du 1^{er} 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.

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 ;

- 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. »¹

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 rentabilité², l'existence de réglementations spécifiques et le cumul de plusieurs réglementations.

A partir des données³ 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 particulières⁴, 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** ;

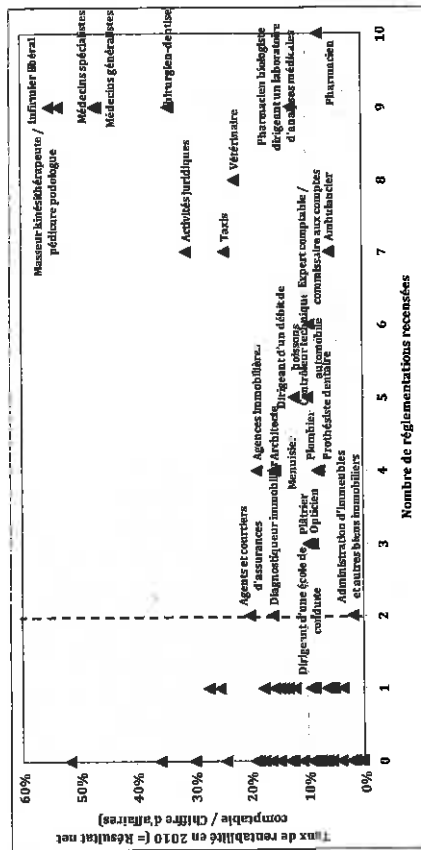
¹ COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of France and delivering a Council opinion on the Stability Programme of France, 2012-2016.

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

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

⁴ 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...).

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

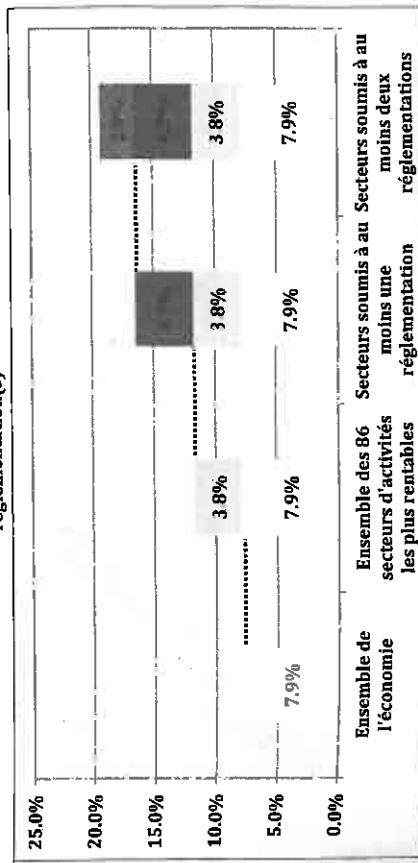


Source : Mission IGF, d'après données Insee 2010.

- 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

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 apparaissent 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 bénéfice⁵ 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 examinées⁶ 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 examinées⁷, 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 échantillons⁸, 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 sociale déclarent à l'IS ont structurellement les volumes d'activité les plus importants et réalisent des économies d'échelle sur leurs frais généraux.

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

⁶ 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 boissons, les architectes, les écoles de conduite, les experts en assurance.

⁷ Les huissiers, les greffiers de tribunaux de commerce et les notaires.

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

- ♦ 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

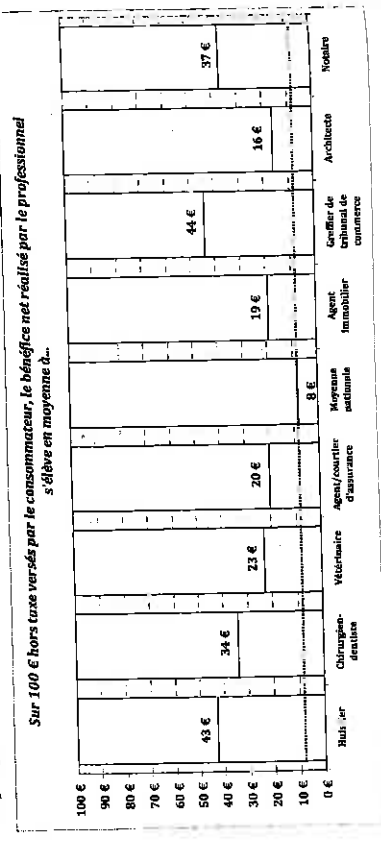
Les activités réglementées étudiées ont représenté en 2010 un chiffre d'affaires cumulé de 235,8 Md€, une valeur ajoutée de 123,8 Md€, un bénéfice de 42,7 Md€ et 1,1 million d'emplois salariés.

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



Sources : Calculs ICF, d'après les données de l'INSEE et de la Direction Générale des finances publiques.

L'examen des bénéfices 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 €. 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

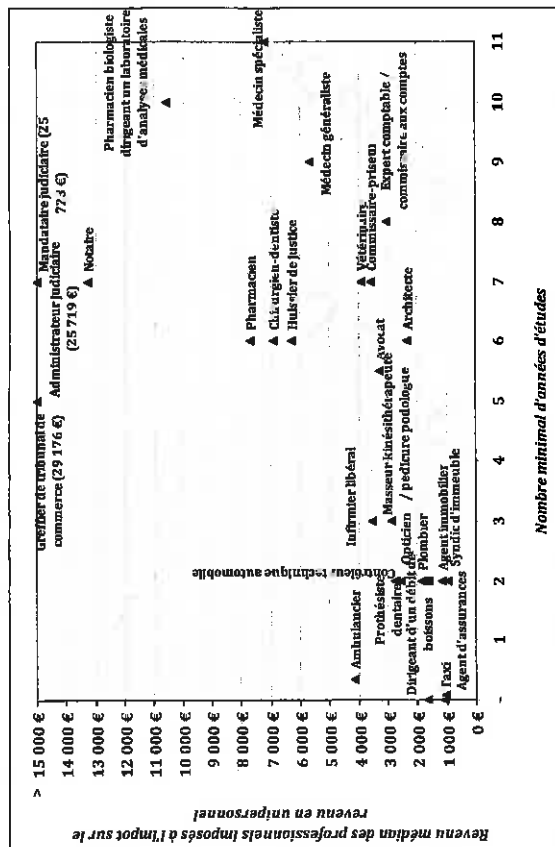
Source : IGF, d'après les données de la DGFIP sur l'exercice 2010.

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.

⁹ 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.

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 libéraux, 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 €

	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...
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 €
Revenu mensuel médian des salariés tous secteurs	1 676 €	1,6	Non disponible
Peintre/Vitrier	1 666 €	1,6	2 507 €
Diagnosticteur 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.

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 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	-	-	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 DGRIP 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

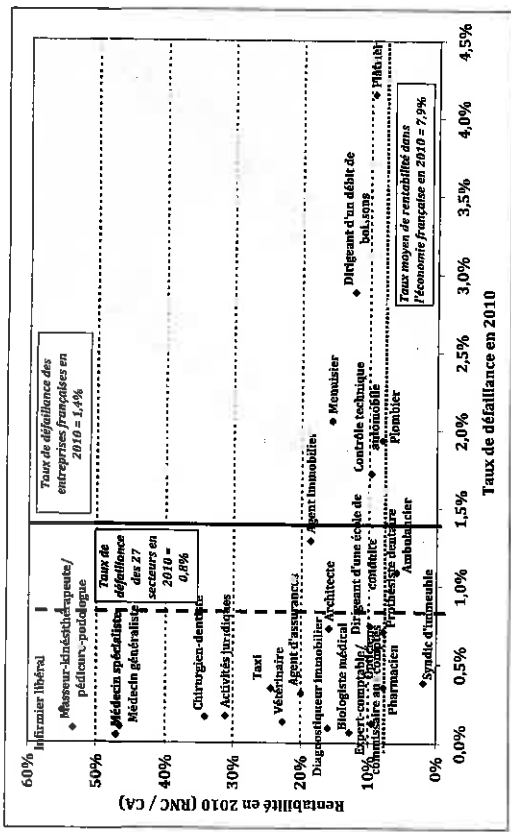


Source : Mission IGF, d'après les données de l'INSEE pour l'exercice 2010.

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.

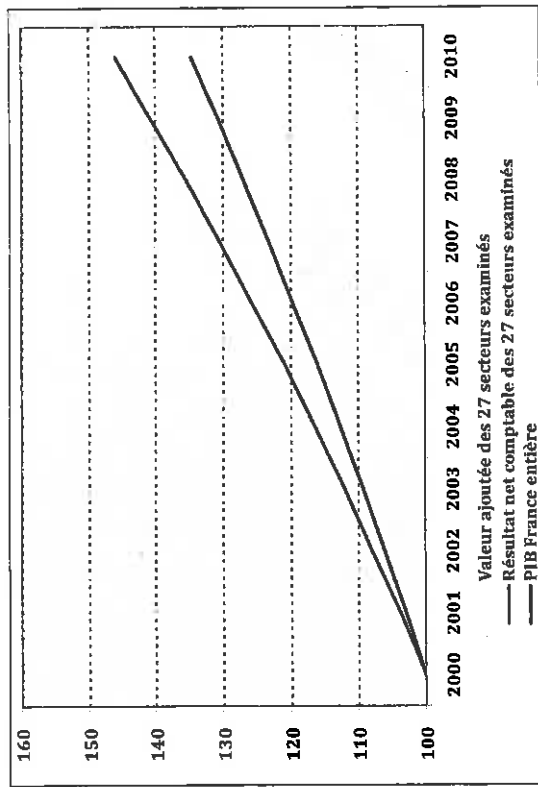
2.5. Entre 2000 et le 2010, les professions réglementées examinées ont vu leur valeur ajoutée augmenter de 54 % en moyenne alors que le PIB progressait de 35 %

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 reconstitué, 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.

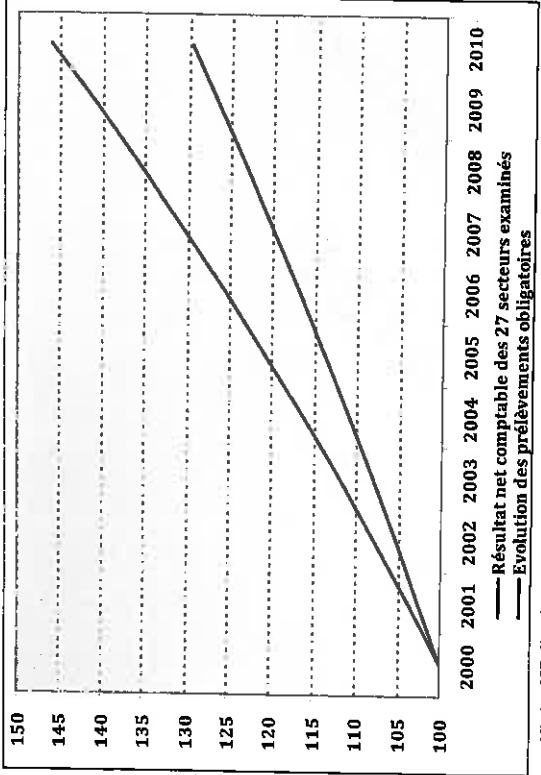
Elle a tout d'abord considéré qu'au vu des caractéristiques techniques des professions concernées, le résultat des entités d'exploitation peut s'apparenter à un quasi-prélèvement obligatoire sur les ménages et les entreprises français. Trois éléments plaident en ce sens :

- ♦ 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'entrepreneur 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



Sources : 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 €

	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 syndicat 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 €	1 503 €	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 €

Par comparaison, autres exemples de professions non examinées par la mission

Coiffeur	1 417 €	1 493 €	Non disponible
Facteur	1 203 €	1 433 €	Non disponible
Assistante maternelle	1 081 €	1 295 €	Non disponible

Sources : 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 30 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 développées¹⁰.

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.

¹⁰ 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 ».

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	Exigence de qualification Institution d'activités exclusives et réservées ou de monopoles professionnels	Médecin, notaire, expert-comptable, avocat
	Services juridiques	Autorisation explicite de la puissance publique pour entrer sur le marché Définition d'un « cahier des charges d'exercice »	Séparation des activités de prescriptions et de délivrance des médecins et des pharmaciens Nomination des notaires par le Garde des Sceaux
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 réservées exclusivement à des professionnels en nombre limité	Mise en place d'une délégation de service public ou d'un marché public	Mise en place de codes de déontologie validés par le ministre de « tutelle » Recouvrement contentieux des amendes par les huissiers
	Services ou produits dont l'achat est obligatoire	Institution d'un tarif réglementé	Tarifs réglementés des médicaments remboursables à prescription médicale obligatoire Tarifs réglementés des actes de signification des huissiers
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	Activités dont le coût est pris en charge par un tiers	Institution d'une subvention explicite aux consommateurs démunis	Aide juridictionnelle
	Services médicaux	Restauration d'un <i>numerus clausus</i> ou de dispositions d'effets équivalents	Études de médecine
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 juridiques	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
	Services ayant un impact sanitaire (ex. débits de boisson)	Incitation à s'installer	Garantie de revenu minimale assurée aux médecins s'installant en zone de faible densité
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	Incitation à ne pas surconsommer le service	Ticket modérateur médical
	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

Sources : 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 qualifications¹¹ :

- au sein des professions de santé : pour l'ensemble des activités de soins 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 public¹² 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.

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

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

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
Professions juridiques				
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 %

	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
Mandataire Judiciaire	90 %	57 %	59 %	28 %
Greffier de tribunal de commerce	59 %	26 %	63 %	68 %
Professions liées à la santé				
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 %
Massseurs Kinésithérapeute	55 %	7 %	10 %	81 %
Pharmacien biologiste	52 %	4 %	30 %	90 %
Infirmier libéral	39 %	4 %	10 %	74 %
Médecin Généraliste	29 %	9 %	9 %	99 %
Professions du chiffre				
Commissaire aux comptes	89 %	19 %	31 %	49 %
Expert comptable	82 %	12 %	15 %	91 %
Professions artisanales				
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 %
Autres activités				
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 %

	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
Dirigeant d'un syndicat d'immeuble	86 %	55 %	66 %	44 %
Agent d'assurances	83 %	42 %	39 %	67 %
Contrôleur technique automobile	72 %	26 %	56 %	81 %
Par comparaison, exemples de professions non examinées par la mission				
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 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.

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^{ème} 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).

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 pharmacien¹³, et non obligatoirement par le pharmacien en personne ;
- depuis le 1^{er} janvier 2013, les officines de pharmacies sont autorisées à vendre certains de ces médicaments sur leur site internet.¹⁴

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 DCLIPRANE	Prix TRANSIPEG	Prix SPASFON	Prix REPEVAX	Prix GAVISCON	Prix FLECTOR
	Prix fixe de vente au public (vignette)					
	1,95 €	4,44 €	2,95 €	25 €	2,44 €	3,58 €
	Prix d'achat net des remises fournisseurs					
<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

¹³ Article L4241-1 du code de la santé publique.

¹⁴ 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.

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'Etat), 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 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 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* ». Des Clercs 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 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 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 recommandées).

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.

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 faibles¹⁵ ;
- le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures¹⁶ ;
- 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 ;

15 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'ISJ 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 consultaire pour considérer que ces valeurs ont peu évolué.

16 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.

- 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^{er} 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 URSSAF 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 €¹⁷), 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.

17 Le montant de 9 500 € a été défini en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000FF, 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 absorbée 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.¹⁸

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 ¹⁹ (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 à 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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 vigueur²⁰, 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 léger²¹ (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 100 000 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 : Données publiques

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

²¹ 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.

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).

Encadré 1 : Exemple d'intervention de l'Autorité de la concurrence sur un élément du tarif des huissiers²²

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).

²² 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 définit 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 définit 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 (CPI) : le barème définit 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 offices²³.

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.

²³ Source : note d'information n° 2009-81 de la DGCGRF, 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

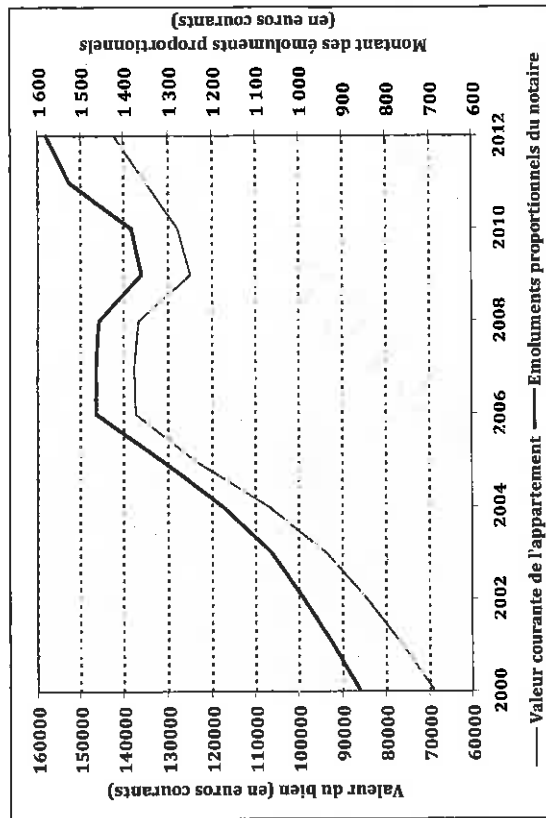
Ville	Type de bien	Prix médian du bien (en euros courants)		Évolution 2000-2012		Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		Évolution 2000- 2012	
		2000	2012	Évolution 2000-2012		2000	2012	2000- 2012	
Rennes	Appartement de 60 m ²	68 836	141 855	+106 %		859	1 582	+73 %	
	Maison de 100 m ²	133 333	260 000	+95 %		1 391	2 556	+77 %	
Lille	Appartement de 60 m ²	65 671	182 942	+179 %		833	1 921	+116 %	
	Maison de 100 m ²	97 674	210 000	+115 %		1 097	2 144	+87 %	
Bourges	Appartement de 60 m ²	46 975	85 545	+82 %		678	1 117	+54 %	
	Maison de 100 m ²	87 209	150 000	+72 %		1 010	1 649	+55 %	
Clermont-Ferrand	Appartement de 60 m ²	52 207	98 128	+88 %		722	1 221	+59 %	
	Maison de 100 m ²	90 686	185 000	+104 %		1 039	1 938	+77 %	
Paris	Appartement de 60 m ²	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 m² médians constatés dans les actes de vente), calculs de la mission pour les émoluments proportionnels. Les exemples ont été choisis en retenant une taille de 60m² pour un appartement et de 100m² pour une maison.

Note de lecture : En 2000, un appartement de 60m² 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).

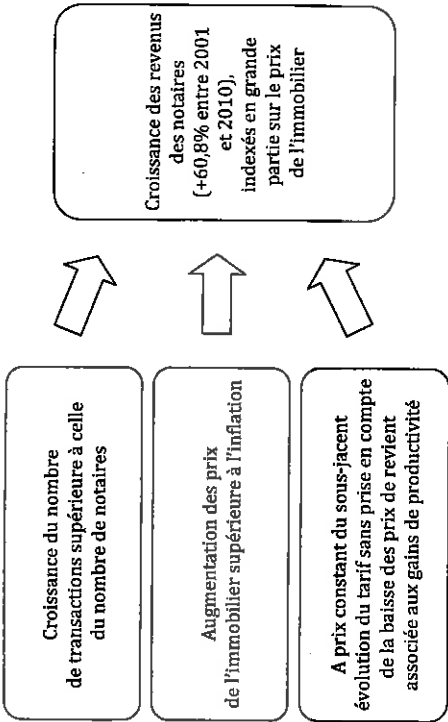
Graphique 9 : Évolution depuis 2000 du prix d'un appartement de 60 m² à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)



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 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 générerait 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 tarif²⁴.

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 au 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 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.

²⁴ 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 traduirait 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 %.

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 €
Bénéfice net de l'étude			939 €

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 ou 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, 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.

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 DGCCRF²⁵ 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.

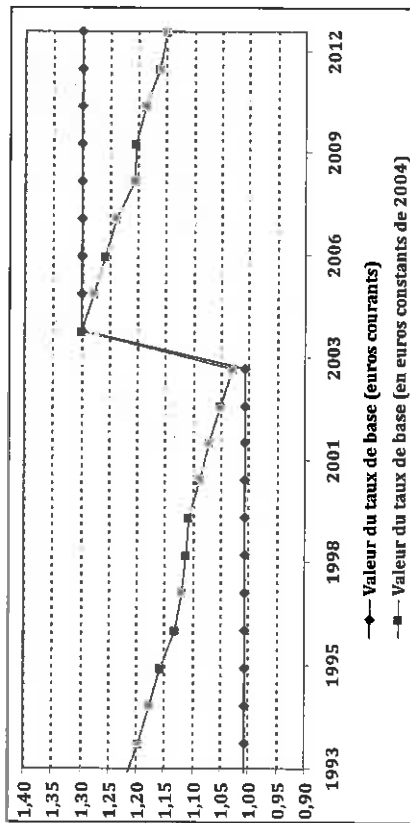
²⁵ Enquête réalisée au dernier trimestre 2012 sur un échantillon de douze études illustrant des localisations et des structures variées. Le rapport met en évidence les variations importantes de rentabilité en fonction de l'organisation et du lieu d'implantation de l'office.

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 courantes 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 examinées 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 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.

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 piroplasmose	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 minimaux.

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 ;

- ♦ 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.

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 rarefaction 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 élevées (orthoptistes, et opticiens dans le cadre d'un renouvellement) ;

- un ophtalmologiste peut²⁶ 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 ophtalmologistes²⁷ 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.

²⁶ article L4011-1 et suivants du code de la santé publique.

²⁷ Données démographiques du conseil national de l'ordre des médecins, au 1^{er} 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 ordinaire.

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 SPPL.

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^{er} 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 considèrerait 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'obéissent pas à des préoccupations de « protection de la santé publique »²⁸.

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.

²⁸ 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 spécialiste²⁹.

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 ordinaires 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 %

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

²⁹ 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 français³⁰ ;
- 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 €) ;

³⁰ 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.

- 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 boissons, s'échangeant 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 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 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.

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^{er} 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
Sur les tâches réservées à certaines professions		
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
Sur les tarifs		
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
Encourager la création de comparatifs du rapport qualité-prix des services offerts par certaines professions réglementées	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
	Professions artisanales	Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs

Options identifiées	Profession concernée	Champ de l'option
Supprimer les «numerus clausus» pour accroître l'offre domestique de formation à certains métiers	Masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine	Suppression du «numerus clausus»
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 Installation de décisions motivées d'opposition des administrations
Sur les restrictions à l'accès au capital		
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 « réseaux » ou « franchises » professionnelles	Professions artisanales	Création de franchises
Sur les exigences minimales de formation		
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 « professionnel de proximité »	Professions artisanales du bâtiment	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

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 observées à l'étranger dans certains secteurs récemment ouverts à la concurrence : 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 %³¹. 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).

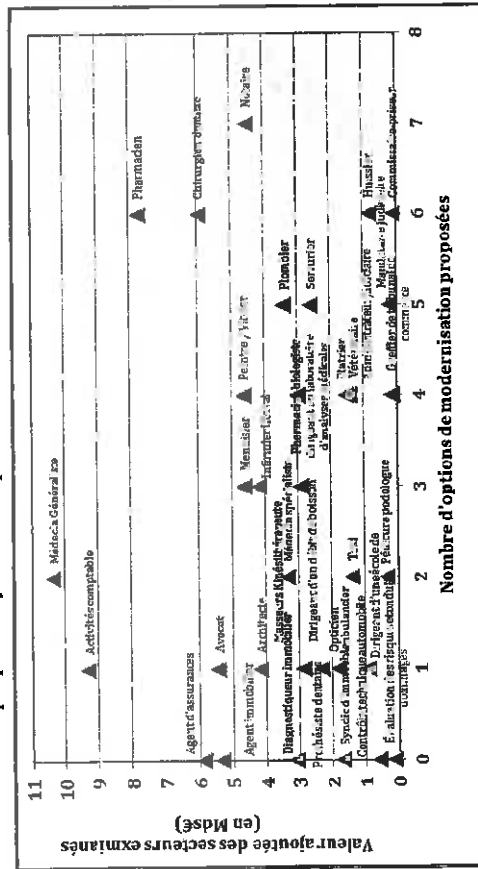
Il faudrait tenir compte, en outre, de l'impact positif que pourraient avoir l'assouplissement de certaines contraintes (règles de détention du capital, par exemple) et son impact sur les gains de productivité, ce qui rend les estimations obtenues conservatrices par rapport au potentiel de croissance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

La Direction Générale du Trésor conclut que :

« Une réforme de l'ensemble des professions réglementées examinées par l'IGF, qui présente 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). »

³¹ Source : enquête d'Eurostat publiée en janvier 2008.

Graphique 12 : Synthèse des options de modernisation identifiées



Source : Mission IGE.

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.
Mandatitaire judiciaire	Non	Non	Non	Structure de gestion des bases BIEN et PERVAL pour la distribution de données.
Notaire	Non	Non	Oui	Plateaux techniques partagés par des laboratoires
Administrateur judiciaire	Non	Non	Oui	Groupement d'achat
Pharmacien biologiste dirigeant un laboratoire d'analyses médicales	Non	Oui	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Pharmacien	Non	Oui	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Médecin spécialiste	Non	Non	Oui	Bureaux communs de signification des actes
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

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 d'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.

	Existence 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	Maison de santé et réseaux de soins
Infirmier libéral	Non	Non	Oui	Groupes internationaux
Contrôleur technique automobile	Oui	Oui	Non	Groupes internationaux
Avocat	Non	Oui	Oui	Maison de santé et réseaux de soins
Expert comptable / Commissaire aux comptes	Non	Oui	Non	Grand Optical, Leclerc Optique, Afflelou
Massueur-kinésithérapeute / Pédicure podologue	Non	Non	Oui	ECF
Prothésiste dentaire	Non	Non	Non	DolceVita / GDF / ecoartisan
Architecte	Non	Non	Non	les marques de portes
Opticien	Oui	Oui	Oui	Non
Dirigeant d'un débit de boisson	Oui	Oui	Oui	Non
Dirigeant d'une école de conduite	Non	Oui	Oui	Non
Plombier	très petit	très petit	très petit	Non
Serrurier	très petit	très petit	très petit	Non
Menuisier	très petit	très petit	très petit	Non
Peintre/Vitrier	très petit	très petit	très petit	Non
Diagnostic Immobilier	Oui	Oui	Oui	Non
Plâtrier	très petit	très petit	très petit	Non
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.

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
Pharmacien	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire ou définitive. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui
Vétérinaires	Avertissement, réprimande, suspension temporaire du droit d'exercer la profession. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui
Greffiers des tribunaux de commerce	Les sanctions disciplinaires vont du rappel à l'ordre à la destitution ou au retrait de l'honorariat.	Oui
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

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 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.	Les peines disciplinaires sont prononcées par la commission nationale d'inscription et de discipline. Outre trois représentants de la profession, 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 1er 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.	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 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 désigné par le ministre de l'économie et des finances et de deux membres du conseil supérieur de l'ordre.

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 citoyen³². Ainsi, le droit de présentation des officiers publics ministériels a une valeur patrimoniale³³ 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'appréciation³⁴.

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.

³² 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.

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

³⁴ 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.

Tableau 24 : Exemples d'indemnisations 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
Suppression du monopole de postulation des avoués après des cours d'appel	- 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 ;	Censure de certains postes d'indemnisation : préjudices de carrière, économiques et accessoires toutes causes confondues.	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 indemnités de licenciement des salariés (sur la base de 1 400 licenciements) ; - 10 M€ au titre du CSP ; - 2,5 M€ à rembourser à la CNA.
L'indemnisation concerne 430 avoués exerçant au sein de 235 offices.	- 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. La suppression du monopole de 235 offices peut être évaluée à environ 1,6 M€ par office.		
Ouverture à la concurrence des ventes volontaires de meubles	- 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 ; - le préjudice subi du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire du droit de présentation a été fixé à 50 % de l'assiette, 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) ; - indemnités de licenciement des salariés ;		La méthode retenue par le législateur a conduit à estimer l'indemnisation des professionnels à 443MF, sur lesquels 1,5 % seraient consacrés à l'indemnisation des notaires et huissiers de justice (aucune demande en ce sens n'a été formulée). 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.
L'indemnisation concerne 458 commissaires-priseurs exerçant au sein de 327 études.	L'évaluation globale du coût de la réforme était d'environ 76 M€ pour 327 études (93 M€ en valeur 2012), soit environ 232 k€ par étude (286 k€ en valeur 2012).		

Source : Mission IGF.

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.

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

Profession	Options identifiées
Professions juridiques	
Greffier de tribunal de commerce	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
	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
	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels
	Accroissement du pouvoir de sanction du conseil supérieur professionnel
	Internalisation, au des administrations financières, de la gestion des liquidations plus complexes
	liquidations de faible montant et mise en concurrence de services de gestion pour les liquidations plus complexes
	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
	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels
	Accroissement du pouvoir de sanction du conseil national professionnel
	Suppression du monopole sur la rédaction des actes soumis à publicité foncière
	Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières
	Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères
Notaire	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
	Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée
	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels
	Accroissement du pouvoir de sanction du conseil supérieur du notariat
	Élargir le champ des professionnels disponibles par des sessions exceptionnelles d'inscription sur la liste de qualification
Administrateur judiciaire	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
	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels
	Accroissement du pouvoir de sanction du conseil national professionnel
	Suppression du monopole de signification des actes de justice
Huissier	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
	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels
	Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée
	Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la Chambre nationale des huissiers de justice

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

Profession	Options identifiées
Chirurgien-dentiste	Suppression du « numérus clausus » de la formation Créer un tarif pour l'acte d'adaptation-pose de prothèses-dentaires Possibilité d'établir un lien contractuel direct du prothésiste avec le patient avec transparence sur le prix des prothèses 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 Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des chirurgiens-dentistes Suppression du monopole conjoint avec les taxis sur le transport sanitaire assis professionnalisés 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 Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des vétérinaires Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées Suppression du « numérus clausus » de la formation 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 Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des vétérinaires
Vétérinaire	
Infirmier	
Massesur-kinesithérapeute	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 Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des massesur-kinesithérapeutes 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 Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées
Pédicure-podologue	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des pédicures-podologues 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 Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées
Prothésiste dentaire	Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre des prothésistes dentaires Autorisation, sans restriction, aux professionnels, d'investir dans plusieurs structures d'exercice, sauf interdictions motivées
Opticien-lunetier	Étendre aux opticiens-optométristes la faculté de prescription de lunettes correctrices

Profession	Options identifiées
Expert comptable	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre
Commissaire aux comptes	Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels Accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de l'ordre
PloMBER	Renforcer l'obligation de transparence tarifaire sur les prestations d'urgence Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan 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 Renforcer l'obligation de transparence tarifaire sur les prestations d'urgence Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan 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
Serrurier	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 Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan
Menuisier	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 Création d'un comparateur des services standards proposés et de leurs tarifs Encourager le développement de « réseaux » ou « franchises » professionnelles Favoriser l'accès aux professions artisanales du bâtiment en raccourcissant à quelques mois la durée d'expérience requise pour s'installer comme artisan
Peintre	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

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

Source : Mission IGF.

A Paris, le 6 mars 2013

L'inspecteur des finances, chef de la mission



Michaël FRIBOURG

L'inspecteur des finances



Arnaud LAURENTY

L'inspecteur adjoint des finances



Matthieu OLIVIER

L'inspecteur des finances



Olivier MESLIN

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances



Jacques LE PAPE

ANNEXE I

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

SOMMAIRE

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
1.1. 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
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	3
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

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 %.

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

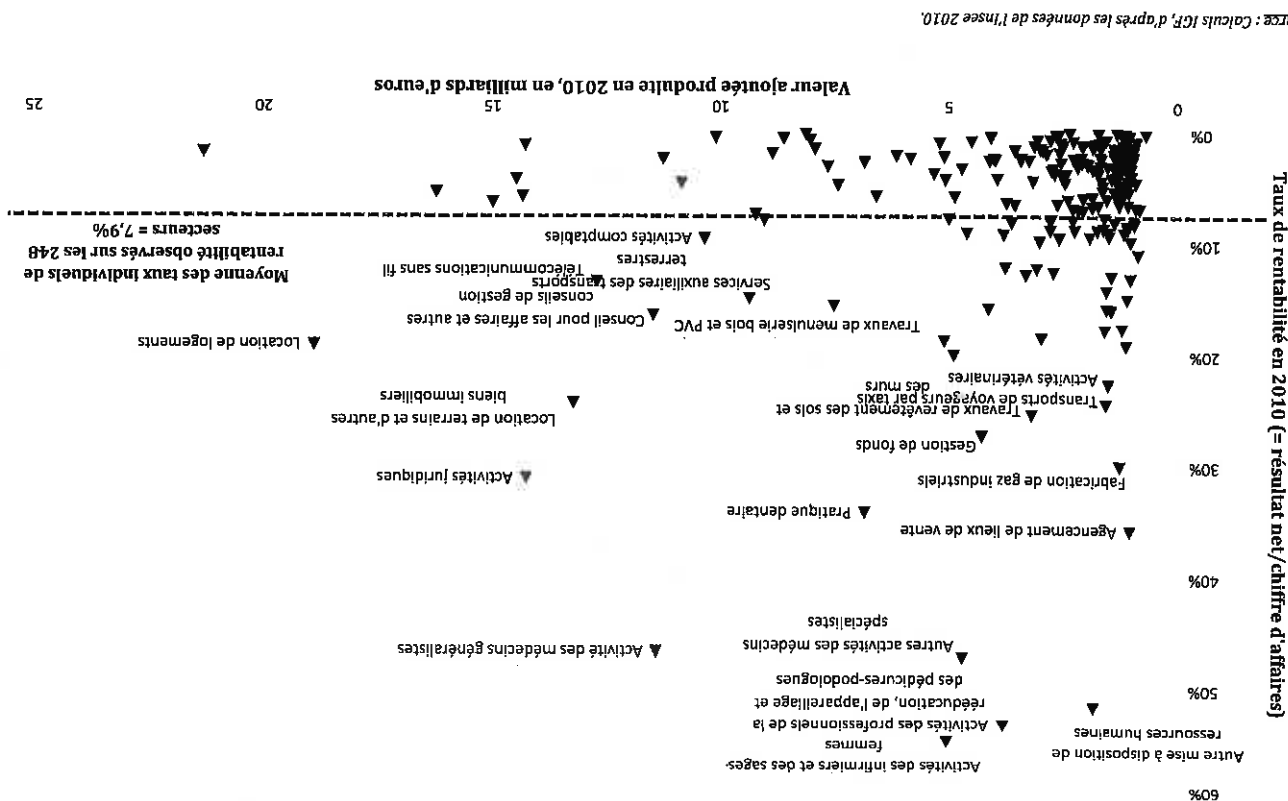
Constatant l'absence de définition de ce qu'est une « activité ou profession réglementée »¹, la mission a considéré qu'une activité faisait l'objet de réglementations significatives sur la base d'un faisceau d'indices. Dix critères de réglementation ont ainsi été examinés pour chaque secteur :

- ◆ 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.

1. 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.



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

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

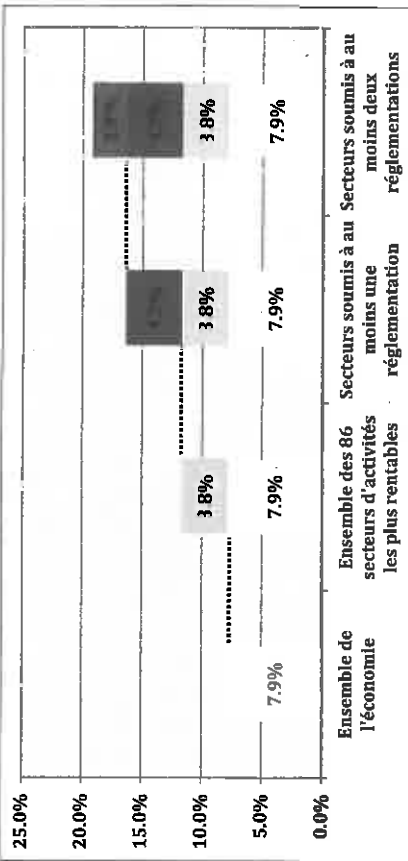
N	Nombre de secteurs ayant au moins N réglementation	Surcroît de rentabilité des entreprises ayant au moins N réglementation	Significativité de la modélisation
1	44	4.7 %	7.3 %
2	27	7.5 %	0.7 %
3	24	8.4 %	0.4 %
4	21	10.1 %	0.1 %
5	14	15.0 %	0.0 %
6	12	17.6 %	0.0 %

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.

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 réglementations



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 (Md€)	Valeur ajoutée en 2010 (Md€)	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.

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 numérus 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 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		Oui	7,9 %
L'existence d'un numérus 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	11,4 %	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 %

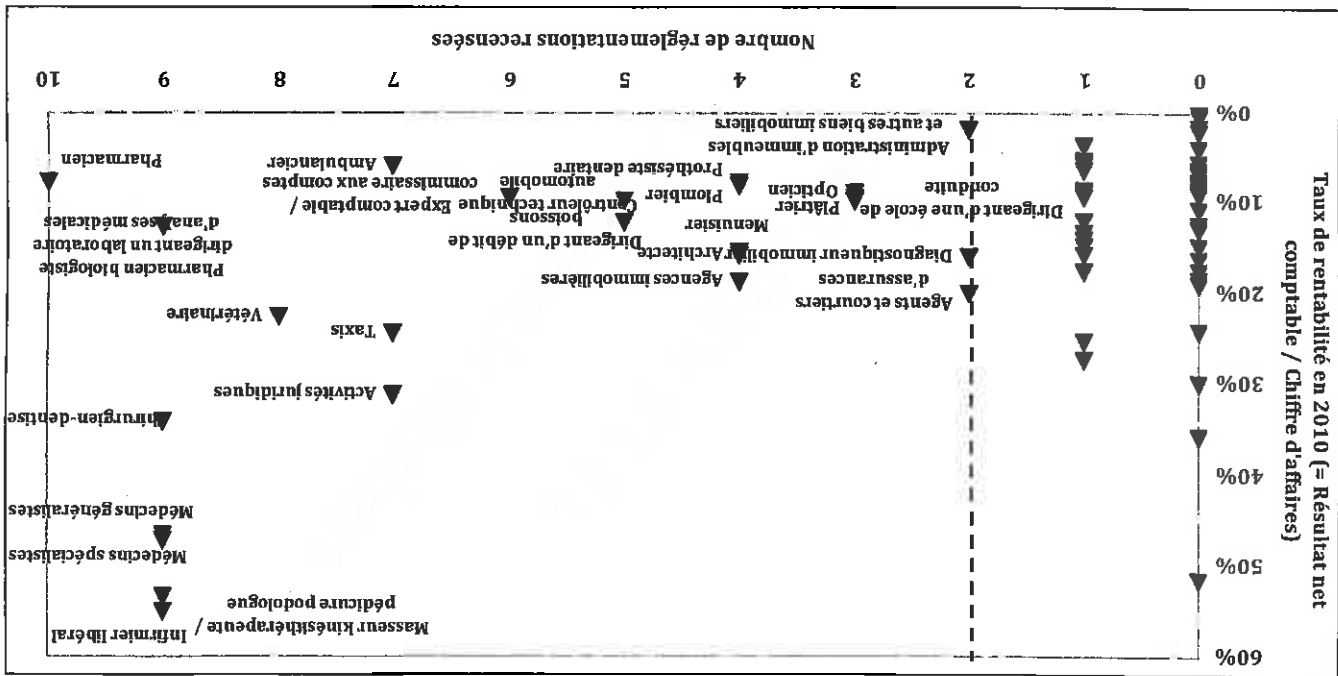
Source : Modélisation ICF, d'après données Insee.

Mode de lecture : Lorsqu'il 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'il existe un numérus 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.

2 Résultat net comptable divisé par le chiffre d'affaires.



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

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

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 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.

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

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

Code	Libellé	Emploi 2009	CA 2009	VA 2009	RNC 2009	Rentabilité 2009	Emploi 2010	CA 2010	VA 2010	RNC 2010	Rentabilité 2010
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	Commerces de détail alimentaire sur éventails 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	Débits 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
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	Commerces 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	Commerces 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	Commerces 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	Commerces 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

Source : Mission ICF.

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 %
Total		2 911 682	756 837	304 970	117 871	15,6 %	3 106 902	825 014	341 851	217 514	26,4 %

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	Conseil en relations publiques et communication	85 629	35 807	11 371	29 373	82,0 %	119 638	49 374	17 467	97 526	197,5 %
7021Z	Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	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	Architectes	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	3 48	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

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	qualification minimale	une licence	L'existence d'un numéros classés	une forme sociale définie (act. csp)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenter plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers l'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 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

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	qualification minimale	une licence	L'existence d'un numéros classés	une forme sociale définie (act. csp)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenter plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers l'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

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	qualification minimale d'obligation de respecter une licence	L'existence d'un numéro classé	L'obligation de respecter une forme sociale définie (selon l'act. n. 2005)	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 l'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	1
4772A	Commerce de détail de la chaussure	5,8 %	4,0 %	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	0	1	1	0	8
4778A	Commerce de détail d'optique	3,9 %	8,8 %	1	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
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	27,8 %	24,4 %	0	1	0	0	0	0	1	1	4
4950Z	Transports par conduites	12,2 %	14,2 %	0	1	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	1
5210B	Entreposage et stockage non frigorifique	5,9 %	6,5 %	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	1
5223Z	Services auxiliaires des transports aériens	6,5 %	3,6 %	0	1	0	0	0	0	0	0	1
5610A	Restauration traditionnelle	5,6 %	5,7 %	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
5630Z	Débits de boissons	10,6 %	12,2 %	0	1	0	1	0	1	0	0	3
5811Z	Édition de livres	5,5 %	9,2 %	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
5911A	Production de films et de programmes pour la télévision	11,8 %	7,0 %	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	1
6130Z	Télécommunications par satellite	19,7 %	17,7 %	0	1	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
6420Z	Activités des sociétés holding	ND	225,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	qualification minimale d'obligation de respecter une licence	L'existence d'un numéro classé	L'obligation de respecter une forme sociale définie (selon l'act. n. 2005)	restrictions d'accès au capital pour les non 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 l'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	1
6621Z	Évaluation des risques et dommages	16,5 %	15,9 %	1	0	0	0	0	1	0	0	2
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	19,7 %	20,0 %	1	0	0	1	0	0	0	0	2
6630Z	Gestion de fonds	35,9 %	27,3 %	0	1	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
6820A	Location de logements	21,2 %	19,0 %	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
6831Z	Agences immobilières	9,3 %	18,7 %	1	1	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	2
6910Z	Activités juridiques	30,9 %	31,1 %	1	0	1	1	0	0	0	0	4
6920Z	Activités comptables	11,0 %	9,4 %	1	0	1	0	0	0	0	0	2
7010Z	Activité des sièges sociaux	82,0 %	197,5 %	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
7022Z	Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	4,0 %	16,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7111Z	Activités d'architecture	20,6 %	15,8 %	1	0	0	1	1	1	0	0	4
7112B	Ingénierie, études techniques	5,5 %	5,3 %	1	0	0	0	0	0	0	0	1
7120B	Analyses, essais et inspections techniques	4,9 %	9,7 %	1	0	0	1	1	1	0	1	5
7312Z	Régie publicitaire de médias	2,4 %	8,8 %	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
7500Z	Activités vétérinaires	22,9 %	22,6 %	1	0	1	1	1	1	1	0	7

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	une licence	L'existence d'un numéros	L'obligation de respecter	une forme sociale définie	L'existence de restrictions d'accès au capital pour les	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance	professionnelle	L'existence de tarifs	monopole, même partiel,	en charge, même	partiellement, par un	Total
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	6,4 %	7,9 %	1	0	0	0	0	1	0	0	1	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	0	1	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	0	1	1	0	1	0	0	3
4331Z	Travaux de plâtrerie	6,2 %	9,4 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	3
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	4,5 %	15,4 %	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	7,3 %	ND	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	9,6 %	-2,4 %	1	0	0	0	1	1	0	0	1	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	1	1	0	1	1	0	0	8
4778A	Commerces de détail d'optique	3,9 %	8,8 %	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	27,8 %	24,4 %	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	4
5630Z	Débits de boissons	10,6 %	12,2 %	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	3
6831Z	Agences immobilières	9,3 %	18,7 %	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	4
6910Z	Activités juridiques	30,9 %	31,1 %	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
	Activités juridiques			1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
	Autres dont greffe			1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4
	Avocat			1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	3

ANNEXE 1

Annexe sectorielle sur la profession de
notaire

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	une exigence de qualification minimale du titulaire	une licence professionnelle	L'existence d'un numéro d'identification	L'obligation de respecter une forme sociale définie (société)	L'existence de restrictions d'accès au capital pour les non professionnels	L'impossibilité de détenir plusieurs entités professionnelles	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel,	L'existence de tarifs régulés	partiellement, par un tiers, assurance-maladie.	Total
	Commissaire- priseur			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1
	Huissier			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Mandatitaire - 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	0	1	7
8553Z	Enseignement de la conduite	9.5 %	9.7 %	1	0	0	0	0	1	0	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 généralistes	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
	Activités des professionnels de la													
8690E	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
Ensemble		17.3 %	18.0 %											

Source : Mission IGF.

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
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
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	11
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. 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.....	20
2.4.3. Le nombre de notaires salariés a été multiplié par trois en sept ans et 82,5 % de ces professionnels sont des femmes.....	23
2.4.4. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales de notaires.....	20
2.5. Modalités d'exercice particulières.....	24
2.5.1. Contrôle de la profession et procédure disciplinaire.....	24
2.5.2. Participation à la lutte contre le blanchiment d'argent.....	25
2.5.3. Obligation de formation continue, bureaux annexes et règlement national.....	26
2.6. Éléments de comparaison internationale.....	26

3. QUESTIONS SOULEVÉES..... 28

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. La profession bénéficie d'une rentabilité et de revenus importants, dont la croissance depuis 1981 est fortement liée aux transactions immobilières.....	29
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 notariales.....	30
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.....	31
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 des études et les prix facturés.....	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

4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION 46

4.1. Options spécifiques à la profession.....	46
4.1.1. Suppression du monopole de rédaction des actes soumis à publicité foncière.....	46
4.1.2. Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières.....	47
4.1.3. Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...).....	47

4.2. Options communes à d'autres professions.....	48
4.2.1. Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée.....	48
4.2.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés.....	49
4.2.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs.....	49
4.2.4. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel ».....	50
4.2.5. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères.....	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

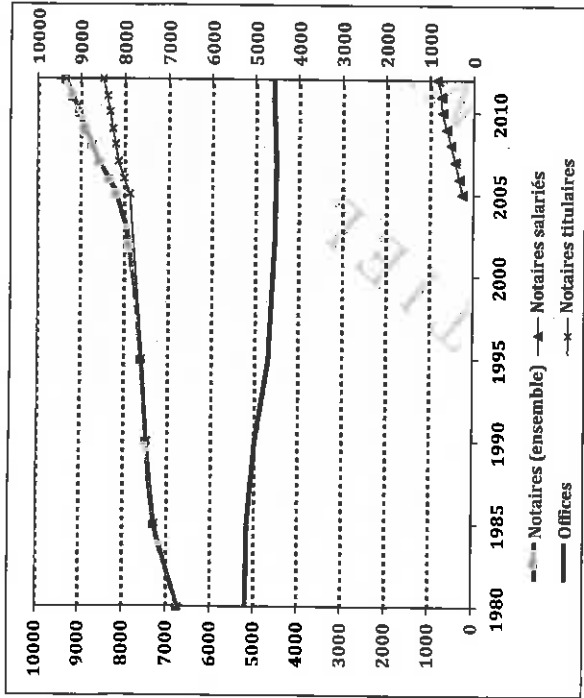
Au 1er janvier	Individuels	Associés	Titulaires (individuels et associés)	Notaires salariés	Ensemble des notaires
2005	1 927	5 952	7 879	263	8 142
2006	1 877	6 129	8 006	320	8 326
2007	1 839	6 282	8 121	408	8 529
2008	1 803	6 389	8 192	524	8 716
2009	1 781	6 465	8 246	612	8 858
2010	1 783	6 519	8 302	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).

Graphique 1 : Évolution du nombre de professionnels et d'études sur la période 1980-2012



Source : Mission ICF 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)¹. 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 1er 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.

1 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 ;
 - **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 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.

2 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.

3 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

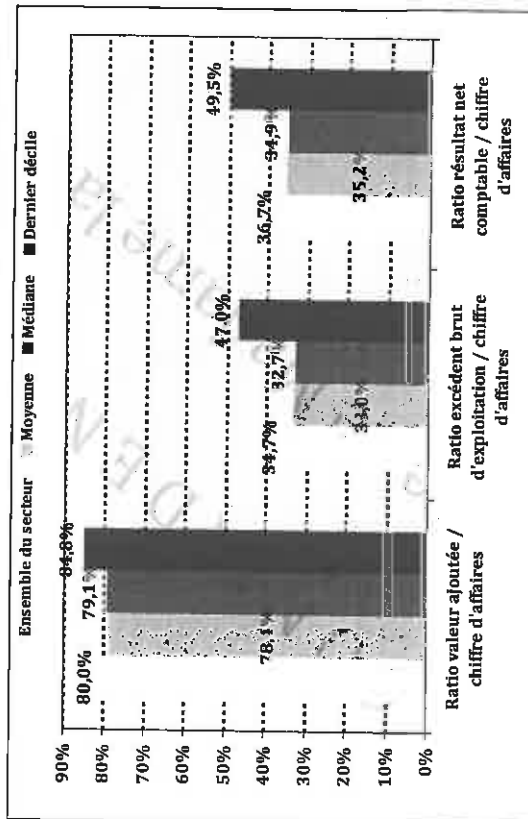
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

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, 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

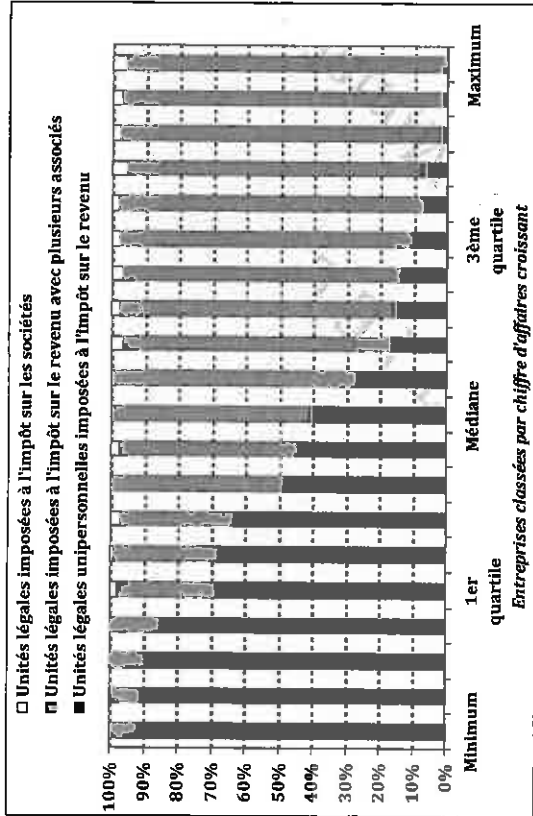
Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	1 615	190 812 €	159 410 €	24 627 €	20 107 €	7,75	7,93
Entreprise 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.

4 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.

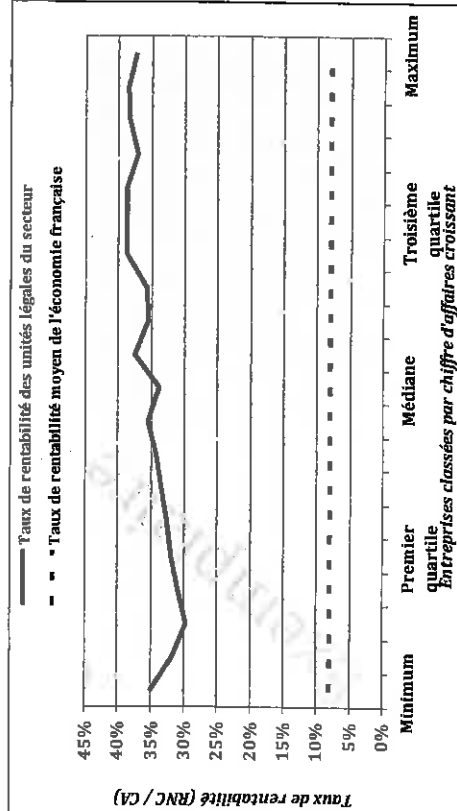
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



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.

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.

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 par associé.

Source : Mission IGF.

5 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.

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 €
Les 75 % qui gagnent le plus	237 259 €	816 629 €	363 649 €
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 Ile-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	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 €
Les 75 % qui gagnent le plus	374 104 €	1 471 053 €	581 435 €
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

Les revenus des professionnels établis en Ile-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).

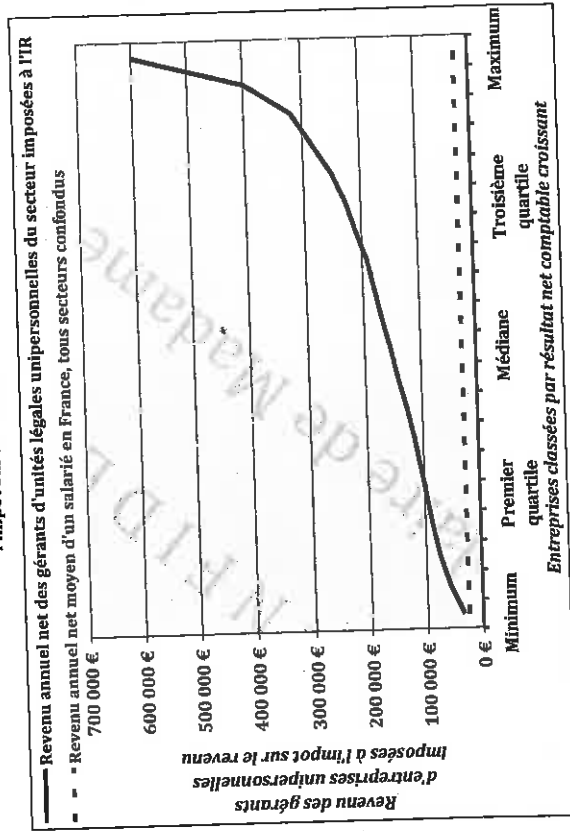
Le notariat est caractérisé par des revenus élevés et relativement homogènes, avec un rapport interquartile inférieur à 3.

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 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 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
Traitements 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'offices⁶

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

⁶ Source : ministère de la justice.

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 attait 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.

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 Darrois⁷ a créé le contreseing d'avocat ou « acte d'avocat », un acte juridique dans lequel l'avocat contreseigne un acte sous seing privé, et atteste ainsi avoir pleinement éclairé la ou les parties consultées 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 ;

⁷ Rapport sur les professions du droit remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

- ♦ 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^{er} janvier 1956.

2.1.2. Successions

- ♦ Établissement des testaments authentiques ou des codicilles, et leur révocation ;
- ♦ Dépôt de testaments olographes ou mystiques⁸ (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) ;

⁸ 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 vente⁹.

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.

⁹ D'après la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice, le notariat perçoit et reverse chaque année à l'Etat environ 22 Mds de taxes et impôts.

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 gestion 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.

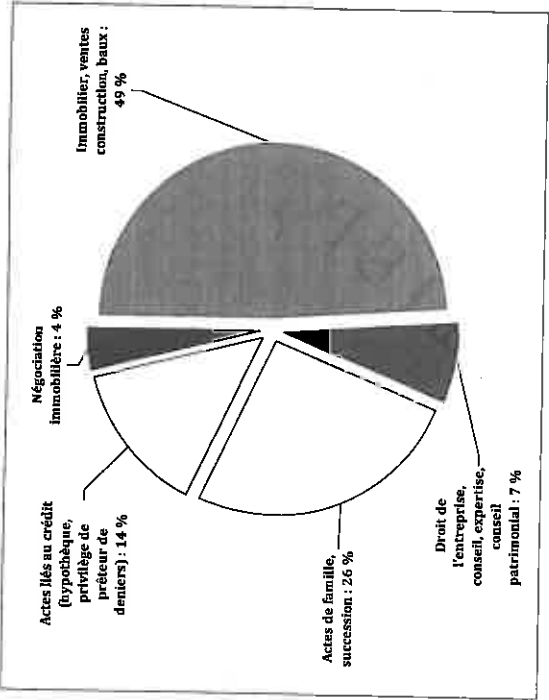
La Cour, statuant en cassation d'une décision de la cour d'appel de Rennes, a interdit la revente à un tiers des activités hors monopole (30 mars 2005, arrêt de cassation partielle n° 623 FS-P-B), en s'appuyant sur l'article 13 du décret du 19 décembre 1945 qui interdit au notaire les opérations de commerce. 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 (dépuis 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 ICF.

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 intégrante 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.

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 droit (professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé). Les premiers clients de notaire peuvent également bénéficier de ces dispositions.

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 Moselle¹⁰.

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 notaires¹¹).

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 1816¹² 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 titulaire¹³ ;

¹⁰ 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.

¹¹ Le jury est présidé par un magistrat de la Cour de cassation, et la nomination est effectuée par le garde des sceaux.

¹² « 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 ».

¹³ 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.

- ♦ 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)¹⁴. 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 (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
Total	32	2	80	5	85	71*
Moyenne	6	0	16	1	17	18*

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.

¹⁴ 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 désaffectation.

¹⁵ « 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).

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
T3	Notaire stagiaire ¹⁶	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

Sources : 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 judiciaire¹⁷. 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 1er 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.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

847 notaires¹⁸ sur 9 312 exerçaient ainsi leur métier sans participation au capital de l'office au 1^{er} 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 1 ^{er} 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.

¹⁸ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice, cf. paragraphe 1.2.1.

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 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.

2.5.2. 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 %
Total professions non financières	597	949	1303	1691	4540	100 %

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 dépend¹⁹.

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 choisis 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) ;

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 CNUC, « le rapport ZERP ne peut servir de base à des discussions politiques ».

La mission croît 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'infirmer 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.

¹⁹ Des contraintes supplémentaires s'appliquent aux notaires établis dans les ressorts des cours d'appel de Besançon, Nancy et Colmar.

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	1056	1153	202000	1122	0,56 %
Espagne	déréglementé	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 %
Slovenie	notaire	810	1204	100000	810	0,81 %
Ecosse	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 Darrois²⁰ 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.

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 1983²¹ : 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.

²⁰ Source : Rapport sur les professions du droit, Commission Darrois, mars 2009.

²¹ Par comparaison avec le rapport de l'inspection des finances conduit par M. Augier cette année là.

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. Modifiées 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).

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

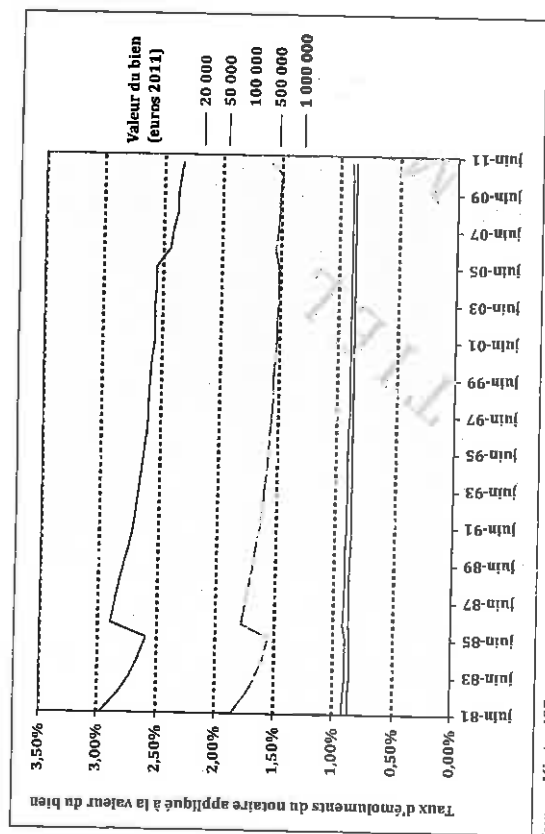
Les taux et plafonds des différentes tranches des émoluments variables ont évolué par le biais de quatre décrets (15 mars 1986, 27 avril 2001, 16 avril 2006, 17 février 2011). Les modifications se sont traduites par la préservation du barème en euros constants (à l'exception des actes de faible montant).

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 seuls 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 du notaire était de 1,55 % en 1981. 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.

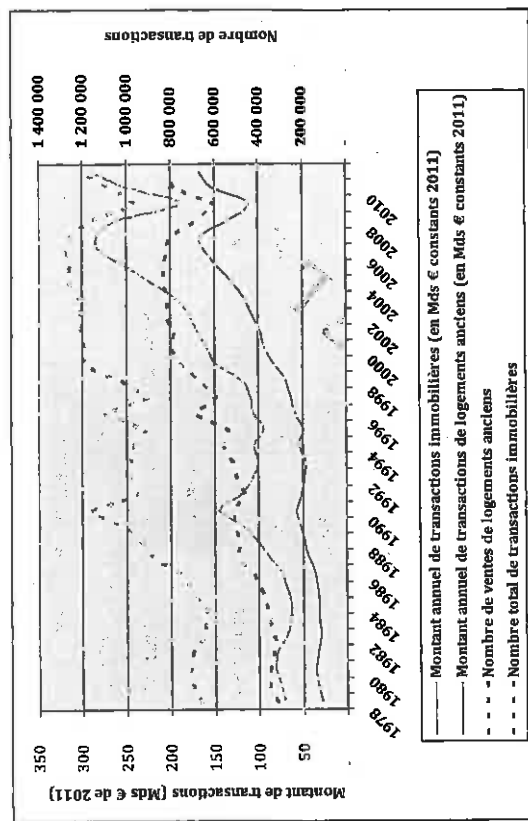
* Aux émoluments proportionnels s'ajoutent des frais forfaitaires, des débours et des taxes (cf. paragraphe 3.2.4 de l'annexe). Le taux de 1,20 % mentionné au tableau 17 intègre, en sus des émoluments proportionnels, les frais forfaitaires du notaire, qui ont été évalués à environ 351 € HT par le conseil 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)²².

²² Source : Friggit, conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

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 60m² ou maison de 100m²) 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.

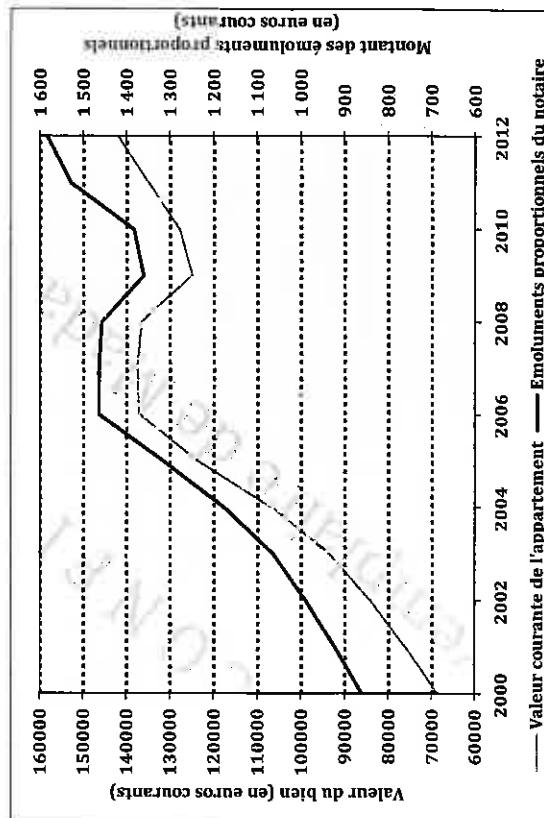
Tableau 18 : Évolution entre 2000 et 2012 du prix de l'immobilier et des émoluments proportionnels dus au notaire pour l'acte de vente, dans différentes villes de France

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 m² 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 60m² pour un appartement et de 100m² pour une maison.

Note de lecture : En 2000, un appartement de 60m² 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 m² à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)



Source : INSEE-Notaires, mission IGR.

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 ;
- émoluments 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.

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-Dauphine²³ 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.

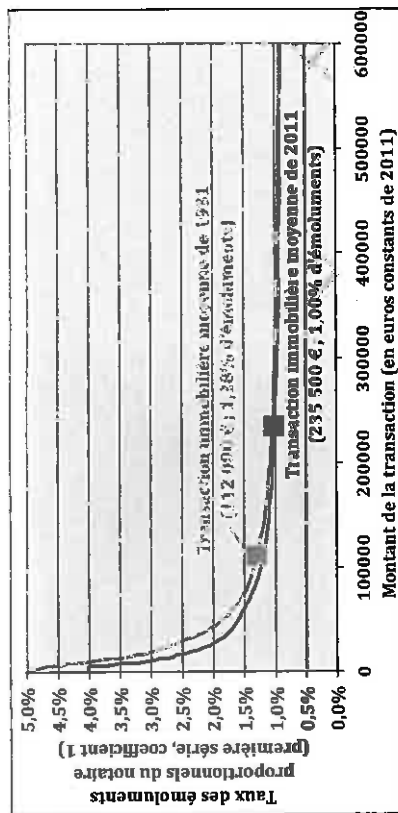
Ainsi, en 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € (en équivalent 2011), et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 % (respectivement 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.

²³ 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.

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 société²⁴. Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient à 577 000 € et 1 770 000 € respectivement²⁵. 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.

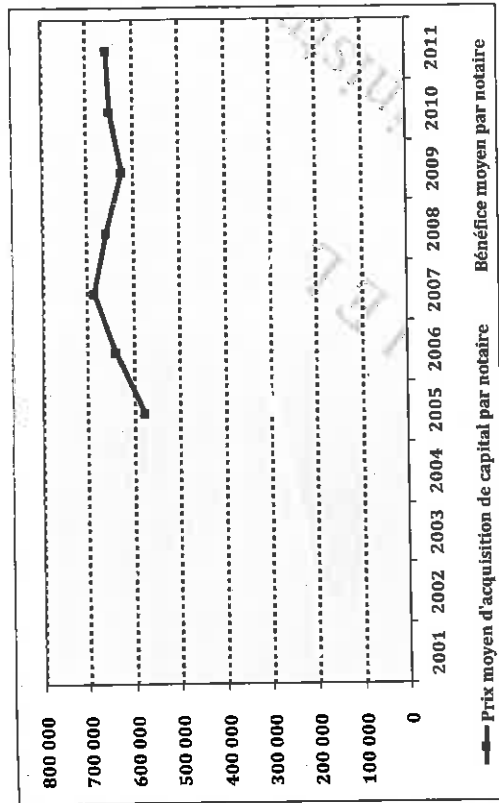
Le bénéfice moyen correspond à la moyenne glissante des trois années avant la cession, tandis que le prix moyen d'acquisition résulte des cessions intervenues effectivement dans l'année.

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.

²⁴ Source : Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

²⁵ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

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'éclairer 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 ».

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.

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'accès 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 ».

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.

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 réglementée²⁶. 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).

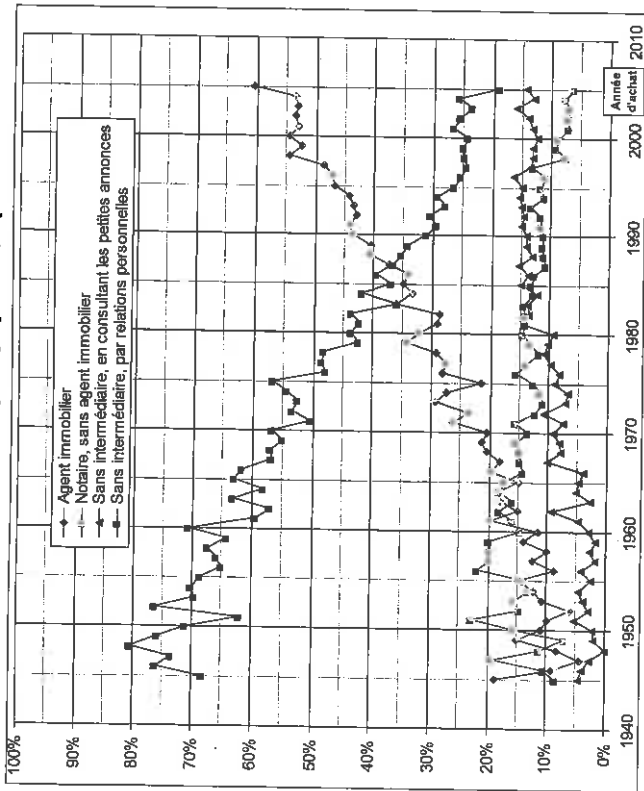
Les prix pratiqués par les agences immobilières sont libres depuis 1986²⁷. Fin 2012, pour le même bien, ils peuvent être estimés à environ 5 % hors taxes, soit 10 000 €, un prix supérieur de 62 % à celui d'un notaire. Cette différence n'a, de façon paradoxale, pas empêché durant les dernières décennies 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.

²⁶ Les énonciations de négociation immobilière sont encadrées 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).

²⁷ 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 : [...] 1) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité ; [...] 1) les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics ».

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 :²⁸

« 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 résolution²⁹ 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 Européenne³⁰ (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.

²⁸ Communiqué de Presse de Michel Mercier, garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés.

²⁹ Résolution européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (E 6967).

³⁰ « 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 »³¹.

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 clercs 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.

³¹ 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 offices³².

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 générerait dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des assistances 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 tarif³³.

³² Source : note d'information n°2009-81 de la DGCGRF, 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.

³³ 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

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 traduirait 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 traduirait 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'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.

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 infirmer 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 différentes³⁴.

³⁴ 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.

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 ³⁵ (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.

³⁵ Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.