



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2012-M-057-03

Les professions réglementées

Tome 2 – Annexes transversales

- MARS 2013 -

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

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

ANNEXE I

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

SOMMAIRE

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

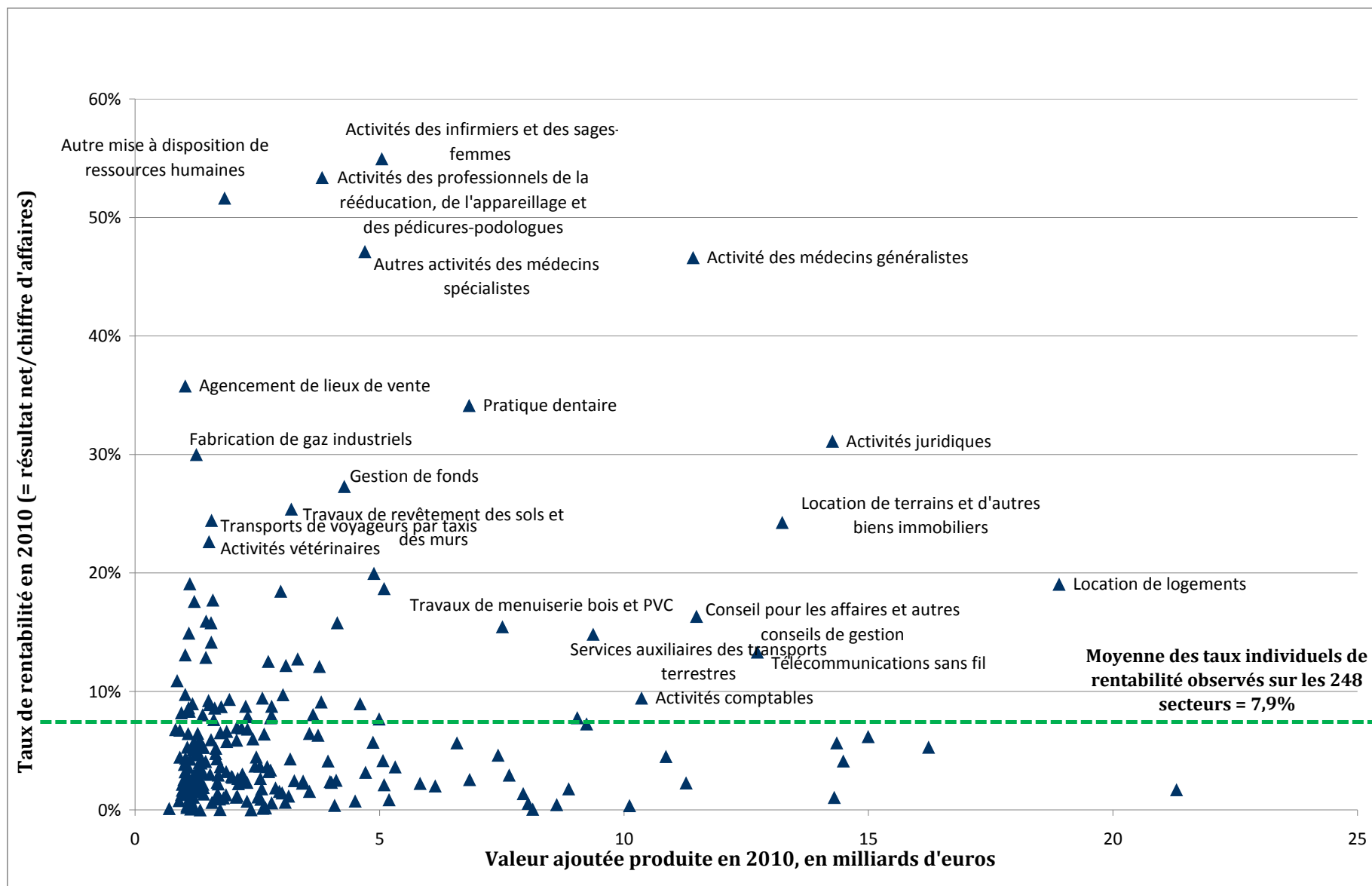
L'indicateur de rentabilité utilisé ici est le **rapport du résultat net comptable au chiffre d'affaires**, qui reflète la rémunération nette d'une activité du point de vue de ses clients.

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

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

Annexe I

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



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

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

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

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

Constatant l'absence de définition de ce qu'est une « *activité ou profession réglementée* »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.

Annexe I

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

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

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

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

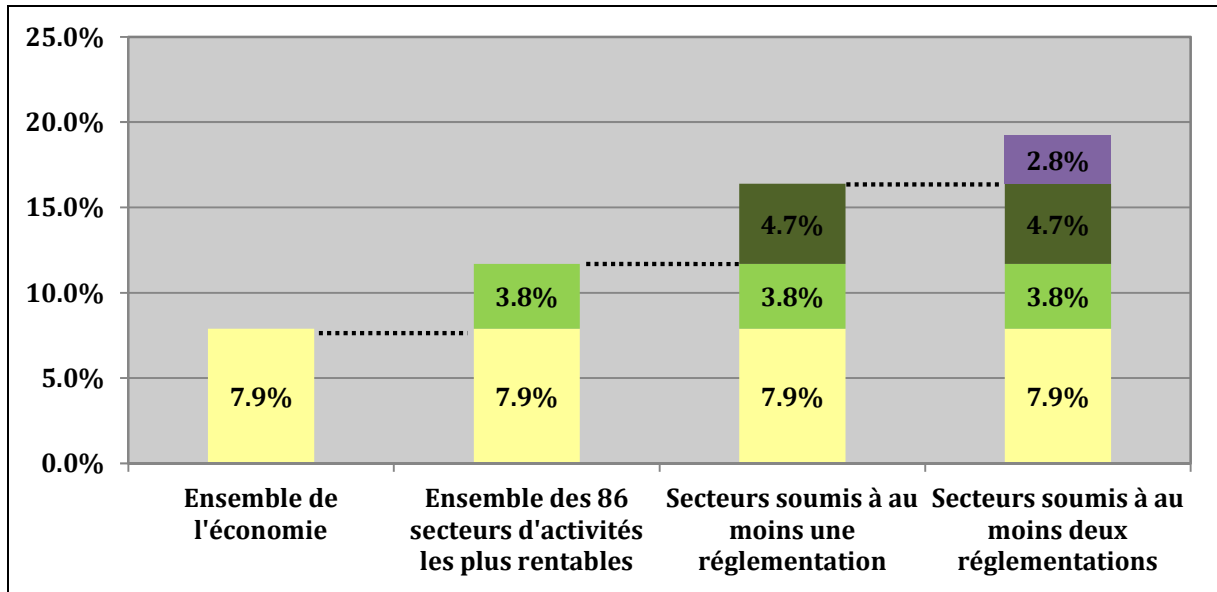
Source : Mission IGF, d'après données INSEE

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

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

Annexe I

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



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

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

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

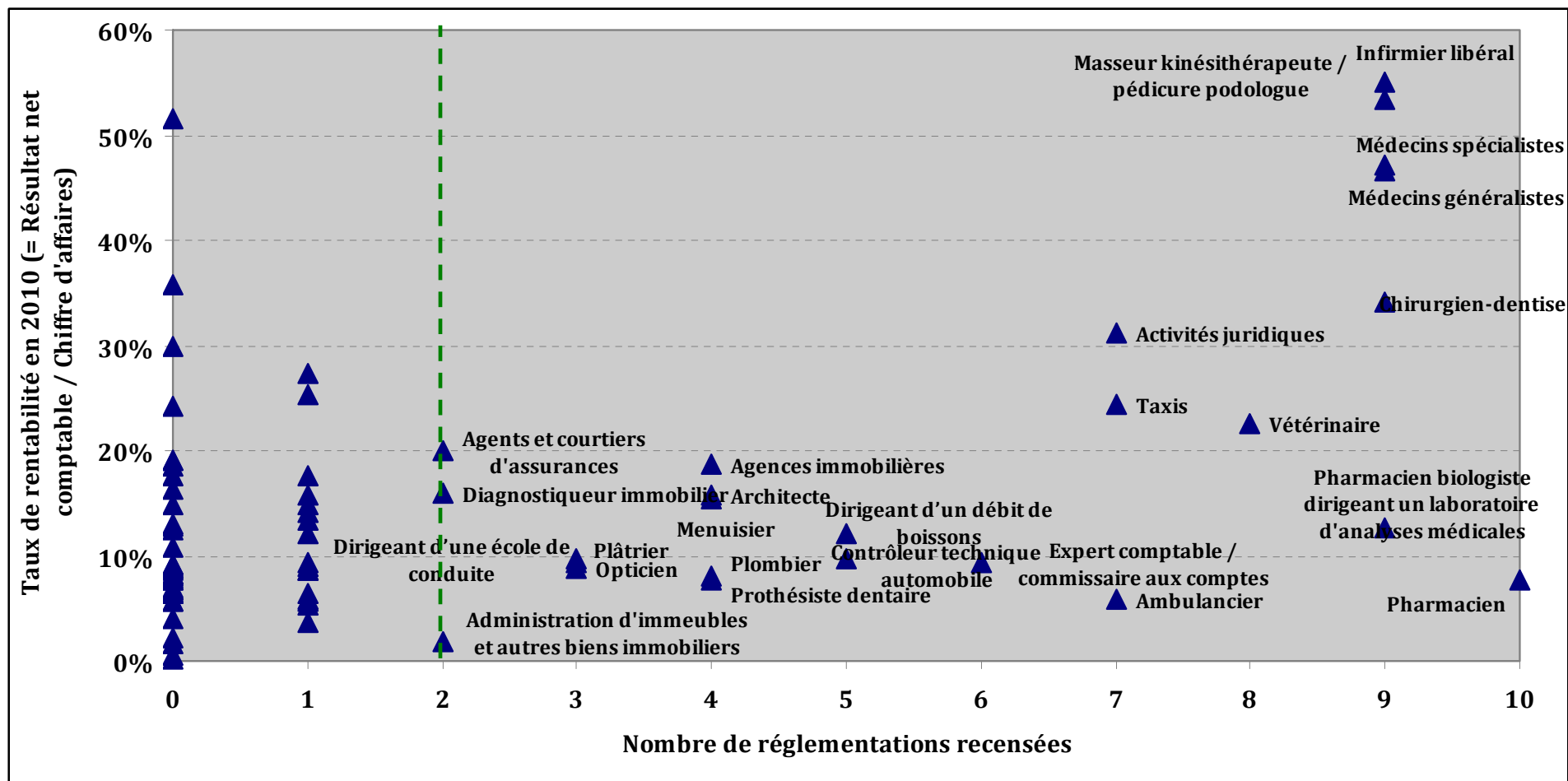
Tableau 2 : Délimitation du champ de secteurs couvert par la mission

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

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

Annexe I

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



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

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

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

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

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

Source : Modélisation IGF, d'après données Insee.

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

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

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

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

Annexe I

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

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

Tableau 4 : Professions et activités examinées par la mission

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

Source : Mission IGF.

Annexe I

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

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

Annexe I

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	Commerce de gros (commerce interentreprises) de produits surgelés	12 510	7 549	964	133	1.8 %	12 421	7 792	1 383	625	8.0 %
4645Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de parfumerie et de produits de beauté	25 147	15 313	3 135	2 536	16.6 %	23 729	14 265	2 978	2 633	18.5 %
4649Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) d'autres biens domestiques	51 262	26 489	4 624	2 028	7.7 %	52 718	28 381	4 992	2 178	7.7 %
4669A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de matériel électrique	33 201	15 213	2 362	885	5.8 %	32 582	17 580	2 726	2 204	12.5 %
4672Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de minerais et métaux	15 204	11 214	1 822	990	8.8 %	16 150	14 021	1 222	313	2.2 %
4722Z	Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé	19 093	4 824	1 171	238	4.9 %	24 035	5 878	1 555	348	5.9 %
4772A	Commerce de détail de la chaussure	23 829	4 750	1 320	274	5.8 %	24 431	4 963	1 351	197	4.0 %
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	99 265	35 955	8 323	2 542	7.1 %	100 265	38 627	9 042	3 002	7.8 %

Annexe I

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

Annexe I

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

Annexe I

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

Source : Mission IGF.

Annexe I

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

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

Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, S.p.A., S.p.S.)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers assurance-maladie.	Total
4222Z	Construction de réseaux électriques et de télécommunications	5,5 %	7,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	8,2 %	8,0 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	9,3 %	9,3 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
4331Z	Travaux de plâtrerie	6,2 %	9,4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	4,5 %	15,4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	7,3 %	ND	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332C	Agencement de lieux de vente	13,4 %	35,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4333Z	Travaux de revêtement des sols et des murs	7,3 %	25,4 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	9,6 %	-2,4 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
4399D	Autres travaux spécialisés de construction	2,9 %	8,7 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4639A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de produits surgelés	1,8 %	8,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4645Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de parfumerie et de produits de beauté	16,6 %	18,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4649Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) d'autres biens domestiques	7,7 %	7,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4669A	Commerce de gros (commerce interentreprises) de matériel électrique	5,8 %	12,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4672Z	Commerce de gros (commerce interentreprises) de minerais et métaux	8,8 %	2,2 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie, ...)	Total
4722Z	Commerce de détail de viandes et de produits à base de viande en magasin spécialisé	4,9 %	5,9 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
4772A	Commerce de détail de la chaussure	5,8 %	4,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	7,1 %	7,8 %	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	8
4778A	Commerces de détail d'optique	3,9 %	8,8 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4781Z	Commerce de détail alimentaire sur éventaires et marchés	9,1 %	6,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	27,8 %	24,4 %	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4
4950Z	Transports par conduites	12,2 %	14,2 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5020Z	Transports maritimes et côtiers de fret	11,6 %	8,6 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5210B	Entreposage et stockage non frigorifique	5,9 %	6,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5221Z	Services auxiliaires des transports terrestres	17,6 %	14,8 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5223Z	Services auxiliaires des transports aériens	6,5 %	3,6 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
5610A	Restauration traditionnelle	5,6 %	5,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5629B	Autres services de restauration n.c.a.	11,9 %	1,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5630Z	Débits de boissons	10,6 %	12,2 %	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
5811Z	Édition de livres	5,5 %	9,2 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5829A	Édition de logiciels système et de réseau	10,6 %	0,1 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5911A	Production de films et de programmes pour la télévision	11,8 %	7,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6120Z	Télécommunications sans fil	14,7 %	13,3 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6130Z	Télécommunications par satellite	19,7 %	17,7 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6202B	Tierce maintenance de systèmes et d'applications informatiques	22,0 %	0,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6420Z	Activités des sociétés holding	ND	225,7 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers assurance-maladie.	Total
6619B	Autres activités auxiliaires de services financiers, hors assurance et caisses de retraite, n.c.a.	5,0 %	15,8 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6621Z	Évaluation des risques et dommages	16,5 %	15,9 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	19,7 %	20,0 %	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
6630Z	Gestion de fonds	35,9 %	27,3 %	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
6810Z	Activités des marchands de biens immobiliers	4,5 %	19,1 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6820A	Location de logements	21,2 %	19,0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6820B	Location de terrains et d'autres biens immobiliers	19,3 %	24,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6831Z	Agences immobilières	9,3 %	18,7 %	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	5,6 %	1,9 %	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
6910Z	Activités juridiques	30,9 %	31,1 %	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
6920Z	Activités comptables	11,0 %	9,4 %	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
7010Z	Activités des sièges sociaux	82,0 %	197,5 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7021Z	Conseil en relations publiques et communication	13,4 %	10,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7022Z	Conseil pour les affaires et autres conseils de gestion	4,0 %	16,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7111Z	Activités d'architecture	20,6 %	15,8 %	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
7112B	Ingénierie, études techniques	5,5 %	5,3 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
7120B	Analyses, essais et inspections techniques	4,9 %	9,7 %	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	5
7312Z	Régie publicitaire de médias	2,4 %	8,8 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7490B	Activités spécialisées, scientifiques et techniques diverses (conseils divers et agents artistiques)	24,4 %	6,4 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7500Z	Activités vétérinaires	22,9 %	22,6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	7

Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale	L'obligation de détenir une licence	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SRL, SCP, ...)	restrictions d'accès au capital pour les non	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	L'existence d'un monopole, même partiel, d'activité	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers assurance-maladie.	Total
7733Z	Location et location-bail de machines de bureau et de matériel informatique	8,4 %	8,9 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7830Z	Autre mise à disposition de ressources humaines	95,4 %	51,6 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8130Z	Services d'aménagement paysager	6,8 %	6,4 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8553Z	Enseignement de la conduite	9,5 %	9,7 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
8621Z	Activité des médecins généralistes	46,1 %	46,6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	46,7 %	47,1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8623Z	Pratique dentaire	33,5 %	34,1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8690A	Ambulances	6,7 %	5,9 %	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	5
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	ND	12,7 %	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	6
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	54,2 %	55,0 %	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	7
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues	53,1 %	53,4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
9601A	Blanchisserie-teinturerie de gros	8,4 %	8,3 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9602A	Coiffure	11,3 %	12,1 %	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Source : Mission IGF.

Annexe I

Tableau 7 : Liste des 27 sous-classes d'activité présentant une rentabilité supérieure à la rentabilité moyenne de l'économie française et comportant un niveau de réglementation important (champ d'analyse de la mission)

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale du titulaire de la licence	L'obligation de détenir une licence professionnelle	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SARL, SCP, SNC)	L'existence de restrictions d'accès au capital pour les non professionnels	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel, régulés	L'existence de tarifs en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie)	Total	
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	6.4 %	7.8 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	8.2 %	8.0 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	9.3 %	9.3 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
4331Z	Travaux de plâtrerie	6.2 %	9.4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	4.5 %	15.4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	7.3 %	ND	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	9.6 %	-2.4 %	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	4
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	7.1 %	7.8 %	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	8
4778A	Commerces de détail d'optique	3.9 %	8.8 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	27.8 %	24.4 %	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	4
5630Z	Débits de boissons	10.6 %	12.2 %	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3
6831Z	Agences immobilières	9.3 %	18.7 %	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	4
6910Z	Activités juridiques	30.9 %	31.1 %	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Activités juridiques			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Autres dont greffe			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Avocat			1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3

Annexe I

Code	Libellé	Rentabilité 2009	Rentabilité 2010	Une exigence de qualification minimale du titulaire de la licence	L'obligation de détenir une licence professionnelle	L'existence d'un numerus clausus	L'obligation de respecter une forme sociale définie (SARL, SCP, SNC)	L'existence de restrictions d'accès au capital pour les non professionnels	L'impossibilité de détenir plusieurs entités	L'obligation d'assurance professionnelle	monopole, même partiel,	L'existence de tarifs régulés	en charge, même partiellement, par un tiers (assurance-maladie.	Total
	Commissaire-priseur			1	0				0	0	0	0	0	1
	Huissier			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Mandataire - Administrateur judiciaire			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
	Notaire			1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	4
7111Z	Activités d'architecture	20.6 %	15.8 %	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	4
7120B	Analyses, essais et inspections techniques	4.9 %	9.7 %	1	0	0	0	1	1	0	1	0	1	5
7500Z	Activités vétérinaires	22.9 %	22.6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	0	7
8553Z	Enseignement de la conduite	9.5 %	9.7 %	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	3
8621Z	Activité des médecins généralistes	46.1 %	46.6 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	46.7 %	47.1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8623Z	Pratique dentaire	33.5 %	34.1 %	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	8
8690A	Ambulances	6.7 %	5.9 %	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	5
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	ND	12.7 %	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	6
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	54.2 %	55.0 %	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	7
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues	53.1 %	53.4 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	3
6621Z	Évaluation des risques et dommages	16.5 %	15.9 %	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	19.7 %	20.0 %	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	5.6 %	1.9 %	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
6920Z	Activités comptables	11.0 %	9.4 %	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Ensemble		17,3 %	18,0 %											

Source : Mission IGF.

ANNEXE II

**Analyse des « tâches réservées »,
monopoles et périmètres d'activités
réservés à certains professionnels**

SOMMAIRE

1. EN THÉORIE ÉCONOMIQUE, L'EXISTENCE D'UN PÉRIMÈTRE D'ACTIVITÉS RÉSERVÉES À UN GROUPE DE PROFESSIONNELS N'EST JUSTIFIÉE QU'EN PRÉSENCE DE CERTAINES DÉFAILLANCES DE MARCHÉ.....	1
1.1. Les asymétries d'information perturbent le fonctionnement normal des marchés de services.....	1
1.1.1. <i>Les marchés de services présentent d'importantes asymétries d'information.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Ces asymétries d'information peuvent engendrer des problèmes de qualité des prestations réalisées par les professionnels.....</i>	<i>1</i>
1.2. Les externalités et les biens publics.....	2
1.2.1. <i>Le fonctionnement de nombreux marchés de services est perturbé par la présence d'externalités.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>En présence d'externalités, le fonctionnement concurrentiel des marchés peut aboutir à une production insuffisante de biens publics.....</i>	<i>3</i>
1.3. L'existence d'un périmètre d'activités réservées peut, en théorie, contribuer à corriger ces défaillances de marché sous certaines hypothèses.....	3
1.3.1. <i>Correction de l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Correction de l'asymétrie d'information sur la qualité des prestations.....</i>	<i>4</i>
1.3.3. <i>Un périmètre d'activités réservées peut contribuer à mieux prendre en compte les externalités et de favoriser la production de biens publics.....</i>	<i>5</i>
2. LES PÉRIMÈTRES DES ACTIVITÉS RÉSERVÉES À CERTAINS PROFESSIONNELS NE SONT PAS TOUJOURS ÉCONOMIQUEMENT JUSTIFIÉS OU CORRECTEMENT DÉFINIS.....	5
2.1. Les justifications économiques de l'existence de certains périmètres d'activités réservées ne sont pas toujours réunies.....	5
2.1.1. <i>Le monopole des écoles de conduite sur la formation pratique à la conduite restreint l'offre de formation sans bénéfice évident pour le consommateur ou la sécurité publique.....</i>	<i>5</i>
2.1.2. <i>La protection de la santé publique n'exige pas que le transport assis professionnalisé entre dans le périmètre d'activités réservées aux ambulanciers et aux taxis.....</i>	<i>6</i>
2.2. Le périmètre d'activités réservées à certains professionnels est défini de façon trop large au regard des motifs d'intérêt général qui en justifient l'existence.....	7
2.2.1. <i>La protection de la santé publique peut être assurée sans que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens exerçant dans une pharmacie d'officine.....</i>	<i>7</i>
2.2.2. <i>Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans remettre en cause le développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur.....</i>	<i>8</i>
2.2.3. <i>La protection de l'ordre public juridique n'exige pas que la rédaction des actes soumis à publicité foncière relève du périmètre d'activités réservées aux notaires.....</i>	<i>9</i>
2.2.4. <i>La signification des actes de procédures et des décisions de justice ne présente pas de spécificité telle qu'il paraisse nécessaire de réserver cette activité aux huissiers de justice.....</i>	<i>10</i>

2.3.	La segmentation des périmètres d'activités réservées à certaines professions juridiques et judiciaires est une source d'inefficacité économique	10
2.3.1.	<i>La délégation des procédures de liquidation judiciaire aux seuls mandataires judiciaires se traduit par un coût élevé et une qualité hétérogène de la gestion des procédures.....</i>	<i>10</i>
2.3.2.	<i>S'il est raisonnable qu'elle fasse l'objet d'un monopole d'activité, le fait que la gestion des données des registres légaux soit déléguée de façon permanente aux greffiers de tribunal de commerce constitue une restriction de concurrence peu justifiée.....</i>	<i>12</i>
2.3.3.	<i>La segmentation des monopoles que certaines professions juridiques et judiciaires détiennent sur certains types de ventes aux enchères réduit la lisibilité du cadre réglementaire et constitue une source de surcoûts.....</i>	<i>13</i>
2.3.4.	<i>La territorialité de la compétence de postulation des avocats est une source de surcoûts pour les justiciables</i>	<i>15</i>
3.	LA FRANCE POURRAIT FAIRE ÉVOLUER PLUSIEURS MONOPOLES D'ACTIVITÉ AU BÉNÉFICE DU PUBLIC.....	16
3.1.	Les périmètres d'activités réservées à certains professionnels pourraient être supprimés ou ouverts à d'autres professionnels	16
3.1.1.	<i>Le secteur du transport assis professionnalisé pourrait être ouvert à tous les acteurs économiques.....</i>	<i>16</i>
3.1.2.	<i>La gestion des données du registre du commerce et des sociétés, actuellement réservée aux greffiers des tribunaux de commerce, pourrait faire l'objet d'une délégation de service public unique et nationale</i>	<i>16</i>
3.1.3.	<i>Tous les professionnels du droit pourraient être autorisés dans des conditions de qualification précises à procéder à des ventes publiques, ce qui implique la suppression du périmètre d'activités réservées aux commissaires-priseurs judiciaires et aux autres professions.....</i>	<i>17</i>
3.1.4.	<i>Les activités actuellement réservées aux mandataires judiciaires pourraient être exercées directement par la puissance publique, avec une délégation à des acteurs privés dans les cas les plus complexes.....</i>	<i>18</i>
3.1.5.	<i>L'activité de signification des actes de procédure et des décisions de justice, actuellement réservée aux huissiers de justice, pourrait être ouverte à d'autres acteurs économiques</i>	<i>18</i>
3.2.	Les périmètres d'activités réservées à certaines professions pourraient être restreints à ce qui est strictement nécessaire, ou redéfinis dans l'intérêt du consommateur.....	19
3.2.1.	<i>La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs.....</i>	<i>19</i>
3.2.2.	<i>Des professionnels diplômés pourraient être autorisés à dispenser la formation pratique à la conduite en-dehors des écoles de conduite</i>	<i>20</i>
3.2.3.	<i>Des professionnels du droit autres que les notaires pourraient être autorisés à assurer la rédaction d'actes soumis à publicité foncière.....</i>	<i>21</i>
3.2.4.	<i>La compétence de postulation des avocats pourrait être étendue au niveau national</i>	<i>21</i>

1. En théorie économique, l'existence d'un périmètre d'activités réservées à un groupe de professionnels n'est justifiée qu'en présence de certaines défaillances de marché

Les développements qui suivent exposent les analyses économiques pouvant justifier l'existence d'une réglementation réservant un ensemble d'activités à des professionnels en particulier. Deux questions sont abordées ici :

- ◆ pourquoi certaines activités sont-elles réservées à des professionnels ?
- ◆ pourquoi certaines activités réservées à des professionnels doivent-elles être séparées d'autres activités ?

1.1. Les asymétries d'information perturbent le fonctionnement normal des marchés de services

1.1.1. Les marchés de services présentent d'importantes asymétries d'information

Dans le secteur des services, le professionnel délivre une prestation intellectuelle dont, parfois, la haute technicité peut requérir l'acquisition préalable d'un savoir spécialisé. Dans ces cas, comme ils ne possèdent pas la même expertise que les professionnels, les usagers ou consommateurs ne sont souvent pas en mesure d'évaluer la qualité des prestations qui leur sont proposées. Plus précisément, ce problème d'asymétrie d'information entre consommateurs et professionnels se pose à deux niveaux :

- ◆ sur la compétence du professionnel : le consommateur au sens large (consommateur, client, usager, patient...) n'est pas en mesure d'évaluer la compétence du professionnel, et de savoir s'il a les connaissances et l'expérience nécessaires pour répondre à son besoin. Par exemple, un patient n'est pas capable de juger de la qualité d'un médecin avant que celui-ci ne lui prodigue des soins ;
- ◆ sur la qualité des prestations : avant la réalisation de la prestation, le consommateur ne sait pas exactement quelle est la nature de son besoin, ni quelle prestation peut y répondre ; une fois qu'un service lui a été fourni, il lui est également difficile d'évaluer la qualité de la prestation rendue, et de savoir si elle a effectivement répondu à son besoin et si le prix payé correspond bien au service rendu ; par exemple, un particulier qui a fait appel à un plombier après un dégât des eaux n'est nécessairement pas en mesure de juger si la prestation du professionnel était adaptée au problème, et si le prix payé était juste.

1.1.2. Ces asymétries d'information peuvent engendrer des problèmes de qualité des prestations réalisées par les professionnels

Ces asymétries d'information sur les marchés des services sont les causes de deux défaillances de marchés qui pourraient aboutir à une qualité insuffisante des prestations des professionnels ou à des prix trop élevés :

- ◆ l'aléa moral : lorsqu'il dispose d'une meilleure information que le consommateur, le professionnel peut avoir intérêt à tirer parti de la situation, de plusieurs façons :
 - soit en proposant au consommateur une prestation d'une qualité trop élevée au regard de son besoin réel : un particulier confronté à un problème électrique

Annexe II

- peut ainsi se voir proposer par un électricien le remplacement de l'ensemble de l'installation électrique de son logement ;
- soit en facturant la prestation adéquate à un prix supérieur à ce que serait le prix de marché si le consommateur avait accès à toute l'information pertinente ; ce problème peut concerner notamment les services de dépannage à domicile (vitrier, serrurier, plombier) ;
 - soit en lui offrant des services que la situation ne justifie pas.
- ♦ l'antisélection mise en évidence pour la première fois par George Akerlof en 1970¹ : lorsqu'il est incapable d'évaluer la compétence des professionnels présents sur le marché, le consommateur peut refuser d'acquiescer un prix élevé correspondant aux prestations proposées par les professionnels les plus compétents, et n'accepte de payer qu'un prix moyen correspondant au niveau de compétence moyen des professionnels présents sur le marché. Les professionnels les plus compétents refusent alors de travailler à ce prix qu'ils jugent trop bas et quittent le marché, sur lequel ne demeurent *in fine* que les professionnels les moins compétents. Ce mécanisme a pour conséquence que la libre concurrence sur un marché de services marquée par des asymétries d'informations peut aboutir à un équilibre sous-optimal, dans lequel des transactions mutuellement avantageuses n'ont pas lieu : les prestations des professionnels les plus compétents ne trouvent pas preneur, alors même que les consommateurs seraient disposés à en payer le prix.

Les mécanismes d'aléa moral et d'antisélection ont donc trois conséquences possibles : le consommateur peut être amené à payer un prix supérieur au prix optimal pour une prestation donnée, le service qu'il reçoit peut être d'une qualité insuffisante, et les professionnels les plus compétents peuvent être évincés du marché.

1.2. Les externalités et les biens publics

1.2.1. Le fonctionnement de nombreux marchés de services est perturbé par la présence d'externalités

La théorie économique utilise le terme « externalité » pour désigner les situations dans lesquelles les actions d'un agent économique ont une influence positive ou négative sur la situation d'un autre agent, sans que cette interaction fasse l'objet d'une transaction économique. Il existe de nombreux exemples d'externalités négatives : une usine qui dans le cadre de ses activités de production utilise et pollue les eaux d'un fleuve a un impact négatif sur la qualité de vie des personnes habitant en aval, sans que cette interaction fasse l'objet d'une transaction ; un automobiliste qui décide d'utiliser son véhicule pour se rendre sur son lieu de travail augmente le niveau de congestion des infrastructures de transport et génère donc un coût pour les autres automobilistes, sans que ce coût fasse l'objet d'une transaction (une compensation forfaitaire par exemple).

Les marchés de services spécialisés se caractérisent souvent par l'existence d'externalités ; celles-ci ont pour conséquence que les individus prennent des décisions sans tenir compte de l'impact qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les autres individus, ce qui peut aboutir à des choix qui ne correspondent pas à l'optimum social. Par exemple, des individus qui souhaitent signer un contrat peuvent avoir intérêt à le faire établir par un juriste peu compétent car cela leur coûte moins cher : cependant, le contrat qui sera alors de moins bonne qualité donnera matière à plus de contestations devant les tribunaux, ce qui a un impact direct sur la charge

¹ George Akerlof, « The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n° 3, 1970.

Annexe II

de travail du système judiciaire, sans que les signataires du contrat en supporte directement les coûts.

La présence d'externalités perturbe donc le fonctionnement des marchés de services et peut aboutir à des situations sous-optimales, par exemple lorsque les agents économiques font appel à des professionnels moins compétents que ce que l'intérêt général requerrait.

1.2.2. En présence d'externalités, le fonctionnement concurrentiel des marchés peut aboutir à une production insuffisante de biens publics

La théorie économique définit les biens publics comme les biens (immatériels dans la plupart des cas) qui présentent deux caractéristiques :

- ♦ la non-rivalité : le fait qu'un individu consomme de ce bien ne réduit pas la quantité disponible pour d'autres individus ; par exemple, le fait qu'un individu respire ne diminue pas la quantité d'air disponible pour les autres individus ;
- ♦ la non-excluabilité : un bien est non-excluable si, une fois que le bien est produit, on ne peut empêcher un individu de le consommer ; par exemple, une fois que la puissance publique assure un haut niveau de sécurité publique, on ne peut empêcher un individu de bénéficier de cette sécurité.

Le fonctionnement d'un marché sur lequel s'échangent des biens ou services peut contribuer à la production de biens publics, ce qui est une forme particulière d'externalité, dans la mesure où c'est la situation de l'ensemble de la collectivité qui est affectée par les choix d'un individu. Par exemple, un conseil juridique de haute qualité bénéficie évidemment aux parties concernées, mais contribue également à la production de sécurité juridique qui profite à l'ensemble de la collectivité. De la même façon, acheter un véhicule doté de technologies de sécurité de haut niveau contribue à la sécurité routière dans son ensemble.

Un résultat général de la théorie économique est que le fonctionnement concurrentiel d'un marché aboutit le plus souvent à une production insuffisante de biens publics, car les consommateurs présents sur le marché ne prennent pas en compte l'impact que leurs décisions sur les biens publics de la collectivité. Par exemple, un automobiliste peut avoir intérêt à faire assurer le contrôle technique de son véhicule par un organisme de contrôle technique peu compétent mais bon marché ; ce contrôle technique de basse qualité augmente le risque d'accidents pour tous les autres usagers des transports, et contribue donc à réduire la sécurité routière dans son ensemble.

1.3. L'existence d'un périmètre d'activités réservées peut, en théorie, contribuer à corriger ces défaillances de marché sous certaines hypothèses

1.3.1. Correction de l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels

Le fait de réserver certaines activités à un groupe de professionnels peut constituer une réponse réglementaire pertinente à l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels sous l'hypothèse suivante : **les conditions définissant le groupe de professionnels auxquels certaines activités sont réservées doivent permettre de cibler avec précision les professionnels dont la compétence est satisfaisante, par exemple au travers d'exigences de formation.** Ainsi, il est pertinent de réserver l'exercice de la médecine à un groupe de professionnels défini par le fait d'avoir suivi des études médicales et suivant une formation continue.

Annexe II

Sous cette hypothèse, l'existence d'un périmètre d'activités réservées permet de répondre à l'asymétrie d'information sur la compétence des professionnels et de garantir la confiance légitime du consommateur, selon deux mécanismes :

- ◆ par une augmentation du niveau de compétence moyen via une exclusion du marché des professionnels qui ne sont pas qualifiés ;
- ◆ par une réduction de l'hétérogénéité de la compétence des professionnels, ce qui diminue le risque d'anti-sélection sur le marché : la compétence moyenne des professionnels étant plus élevée, le consommateur est disposé à payer un prix plus élevé, ce qui rend moins probable la sortie du marché des professionnels les plus compétents.

1.3.2. Correction de l'asymétrie d'information sur la qualité des prestations

L'existence d'un périmètre d'activités réservées peut être une solution partielle à l'incertitude sur la qualité des prestations : en effet, les critères d'accès au groupe de professionnels auxquels des activités sont réservées assurent une plus grande homogénéité de ce groupe, ce qui peut être à l'origine de mécanismes de contrôle qui contribuent à réduire les problèmes de qualité des prestations, par exemple le partage d'une éthique commune ou via des effets de réputation.

Toutefois, d'un point de vue économique, la simple existence d'un périmètre d'activités réservées ne constitue pas à elle seule une réponse suffisante au problème d'aléa moral sur un marché de services : en effet, même lorsqu'ils répondent aux exigences de compétence définies par le régulateur, les professionnels peuvent avoir intérêt à travailler trop vite au détriment de la qualité des prestations, de façon à augmenter leurs bénéfices par un volume d'activités accru ; ils peuvent également être tentés de facturer des prestations simples à des tarifs trop élevés, en profitant de l'urgence dans lequel se trouve leur client (cas des services de dépannage à domicile) ou du manque d'information du consommateur.

C'est pourquoi l'existence d'un monopole d'activités est souvent complétée, dans la pratique, par d'autres réglementations qui permettent à un régulateur de mieux contrôler les acteurs du marché, notamment l'obligation faite aux professionnels de se déclarer auprès de l'administration compétente, l'existence d'un code de déontologie, et la présence d'une organisation professionnelle adossée à la puissance publique chargée de le faire respecter et de prononcer des sanctions disciplinaires le cas échéant (l'ordre pour les professions médicales par exemple). Toutes ces dispositions réglementaires visent à contraindre le professionnel à fournir des prestations de bonne qualité en majorant les coûts monétaires et non monétaires qu'il devrait supporter en cas de manquement caractérisé aux exigences de qualité.

1.3.3. Un périmètre d'activités réservées peut contribuer à mieux prendre en compte les externalités et de favoriser la production de biens publics

Sous l'hypothèse que les conditions définissant le groupe de professionnels auxquels certaines activités sont réservées permettent de cibler avec précision les professionnels dont la compétence est satisfaisante, l'existence d'un périmètre d'activités réservées peut contribuer à la production de biens publics. En effet, cette réglementation impose au consommateur d'avoir recours à un professionnel plus compétent en moyenne que celui qu'il aurait dans une situation sans réglementation, et donc de payer le prix correspondant à une prestation de qualité supérieure à celle qu'il aurait choisie spontanément. De cette façon, les externalités négatives sont réduites et permettent de produire davantage de biens publics qu'en situation purement concurrentielle. Ainsi, le fait de réserver la production d'actes juridiques à des professionnels du droit dûment formés et suffisamment compétents permet d'assurer une sécurité juridique plus grande pour les tiers amenés à s'appuyer sur ces actes, réduit l'activité des tribunaux et contribue donc à davantage de sécurité juridique pour la société dans son ensemble.

2. Les périmètres des activités réservées à certains professionnels ne sont pas toujours économiquement justifiés ou correctement définis

2.1. Les justifications économiques de l'existence de certains périmètres d'activités réservées ne sont pas toujours réunies

L'existence d'un périmètre d'activités réservées ne peut être justifiée que si elle constitue une réponse à l'une des défaillances de marché identifiées dans la partie précédente. Or, **dans certains des cas examinés par la mission, il n'existe ni défaillance de marché manifeste, ni asymétrie d'information telle que cela justifie l'existence d'un périmètre d'activités réservées à un certain groupe de professionnels.**

2.1.1. Le monopole des écoles de conduite sur la formation pratique à la conduite restreint l'offre de formation sans bénéfice évident pour le consommateur ou la sécurité publique

Aux termes de la réglementation actuelle, un professionnel diplômé ne peut dispenser de leçons pratiques de conduite qu'au sein d'une école de conduite agréée. Un enseignant de conduite diplômé ne peut donc pas offrir librement ses services, et doit obligatoirement passer par une école de conduite.

S'il est justifié que la formation pratique à la conduite soit assurée par des professionnels diplômés, aucun motif d'intérêt général ne justifie que les écoles de conduite disposent de ce monopole de fait sur la formation pratique à la conduite. En effet, dans la mesure où l'enseignement pratique de la conduite s'effectue par définition à l'extérieur de l'école de conduite, réserver cet enseignement aux écoles de conduite ne paraît pas de nature à augmenter la qualité des prestations réalisées par les professionnels. Par ailleurs, quand bien même l'enseignement pratique délivré par un professionnel diplômé en dehors d'une école de conduite serait d'une qualité inférieure à celle d'un enseignement traditionnel, l'examen pratique du permis de conduire constitue une barrière efficace qui empêcherait les candidats mal ou insuffisamment préparés d'obtenir le permis de conduire.

Par ailleurs, le fait de réserver la formation pratique aux écoles de conduite ne contribue pas à la transparence des pratiques tarifaires. En effet, le modèle économique des écoles de conduite est structuré par le nombre d'heures minimum obligatoire : ce dernier crée une

Annexe II

forte concurrence entre écoles pour proposer le forfait le moins cher et une recherche concomitante de rentabilité en vendant en nombre des heures, plus rentables, au-delà de 20 heures.

Dans ces conditions, la mission n'identifie aucun obstacle à ce que la formation pratique à la conduite puisse être proposée en dehors des écoles de conduite. La mission note en outre qu'une évolution de la réglementation sur ce point devrait être accompagnée d'initiatives visant à réduire les délais de présentations des candidats à l'examen du permis de conduire de catégorie B. En effet, l'activité des écoles de conduite est également fortement contrainte par ces délais, qui sont aujourd'hui par exemple de 108 jours en moyenne entre la 1ère et la 2ème présentation à l'examen pratique dans le Rhône, 120 jours en Seine-Saint-Denis, 124 jours dans les Hauts-de-Seine.

2.1.2. La protection de la santé publique n'exige pas que le transport assis professionnalisé entre dans le périmètre d'activités réservées aux ambulanciers et aux taxis

Aux termes de la réglementation actuellement en vigueur², 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 léger³ (exploité par des sociétés d'ambulances) ou en taxi si le patient a besoin d'une aide au déplacement technique ou humaine ; les ambulanciers et les taxis disposent donc d'un monopole sur cette forme de transport sanitaire appelée transport assis professionnalisé (TAP) ;
- ◆ dans les autres cas, le patient doit emprunter les transports en commun ou un véhicule particulier.

Si le transport d'un patient en ambulance exige des compétences particulières qui justifient que cette activité soit réservée aux ambulanciers, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général ne justifie que le transport assis professionnalisé soit réservé aux véhicules sanitaires légers et aux taxis, dans la mesure où ce type de transport ne fait appel à aucune compétence médicale particulière. Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à ce que le transport assis professionnalisé soit ouvert à d'autres acteurs économiques.

² Arrêté du 23 décembre 2006 fixant un référentiel pour les prescriptions des transports sanitaires.

³ Un véhicule sanitaire léger est un véhicule conduit par un auxiliaire-ambulancier (non titulaire du diplôme d'Etat d'ambulancier) et qui ne comprend pas d'équipement médical particulier.

2.2. Le périmètre d'activités réservées à certains professionnels est défini de façon trop large au regard des motifs d'intérêt général qui en justifient l'existence

2.2.1. La protection de la santé publique peut être assurée sans que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens exerçant dans une pharmacie d'officine

De façon générale, les médicaments présentent pour la santé des risques directs ou indirects ou contiennent des substances actives susceptibles d'avoir des effets indésirables et requérant une surveillance médicale. Les consommateurs ne sont pas en mesure de juger par eux-mêmes si un médicament est adapté à leur situation. De ce point de vue, la protection de la santé publique justifie que la prescription de ces médicaments soit confiée à des médecins et que leur délivrance de ces médicaments soit réservée à des pharmaciens diplômés, capables de délivrer un conseil adapté à la situation de chaque client.

Ce raisonnement doit cependant être relativisé si l'on considère les médicaments à prescription médicale facultative. En effet, ces médicaments concernent le traitement de petites pathologies courantes (acné, brûlure, constipation, diarrhée, rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux...). Ils sont connus de la plupart des consommateurs et adaptés à une utilisation autonome par le patient. Sur ces médicaments, le rôle de conseil et de prévention joué par le pharmacien, limité dans les faits comme en attestent des enquêtes de consommateurs, n'apparaît pas indispensable à la protection de la santé publique. La mission relève que le cadre législatif et réglementaire de la vente au public de médicaments reconnaît déjà ce fait de deux façons :

- ◆ en application du code de la santé publique, la dispensation au public d'un médicament peut dès aujourd'hui être assurée par un préparateur en pharmacie, sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien⁴, 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.⁵

S'ils ne représentent pas une part substantielle du chiffre d'affaires des officines (entre 10 et 15 % en moyenne selon les sources), la mission a constaté l'existence de marges élevées sur ces médicaments. Ce constat vaut en particulier pour les médicaments vignettés, dont le prix de vente maximal est fixé par l'assurance-maladie.

⁴ Article L4241-1 du code de la santé publique.

⁵ Décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012. Aux termes de ce décret, seuls les médicaments en accès direct (dits médicaments OTC) peuvent être vendus sur internet.

Annexe II

Tableau 1 : Exemples de prix d'achat médians observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour six médicaments remboursables à prescription médicale facultative

Chiffre d'affaires de la pharmacie	Prix DOLIPRANE	Prix TRANSIPEG	Prix SPASFON	Prix REPEVAX	Prix GAVISCON	Prix FLECTOR
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.

Tableau 2 : Exemples de prix d'achat et de vente moyens observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour quatre médicaments non remboursables à prescription médicale facultative

Prix	Prix GINKOR	Prix DAFLON	Prix NUROFEN	Prix NICORETTE
Prix facturé après déduction des remises sur facture	6,94 €	9,90 €	1,69 €	4,58 €
Prix de vente moyen	10,72 €	14,56 €	2,99 €	7,81 €
Prix de vente minimum	6,99 €	9,90 €	1,88 €	5,90 €
Prix de vente maximum	17,10 €	25,00 €	5,70 €	12,90 €
Marge brute moyenne sur le prix TTC	28,72 %	25,46 %	36,94 %	34,82 %
Rapport prix maximum/prix minimum	2,4	2,5	3,0	2,2

Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012. Les prix de vente au public de ces quatre médicaments

Le monopole des pharmaciens sur la délivrance de ces médicaments apparaît donc comme une restriction à la concurrence. Elle est, par exemple, de nature à engendrer des prix excessifs pour le consommateur.

2.2.2. Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans remettre en cause le développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur

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

Annexe II

Tableau 3 : Nombre de taxis et de véhicule de location avec chauffeur à Paris, Londres et New York en 2011

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

Source : IGF.

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

Le fort développement de ces services illustre le différentiel offre-demande qui résulte du niveau actuel d'autorisations de stationnement des taxis, en particulier dans les grandes métropoles françaises. Par conséquent, la mission considère que, s'il est justifié que les taxis conservent le monopole du transport de voyageurs sans réservation, il paraît adapté de laisser se développer librement les services de transport de voyageurs travaillant uniquement sur réservation.

La comparaison internationale précédente inciterait à laisser ces services se développer sans restriction particulière sans, en parallèle, remettre en cause les règles spécifiques aux taxis.

2.2.3. La protection de l'ordre public juridique n'exige pas que la rédaction des actes soumis à publicité foncière relève du périmètre d'activités réservées aux notaires

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

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

S'agissant de l'acte de mutation, il faut distinguer sa rédaction, réalisée aujourd'hui au sein des études par les Clercs, de sa relecture et de son authentification réalisée par le notaire. La force probante particulière de l'acte n'est attachée qu'à ce que le notaire a en personne accompli et à ce qui s'est passé en sa présence, c'est-à-dire la date de l'acte, la présence des parties, leur signature et le contenu de leur accord, mais pas au fait que ce soit le notaire qui ait rédigé l'acte.

Annexe II

Par conséquent, la rédaction d'un acte soumis à publicité foncière et l'authentification de cet acte en vue de sa publication à la conservation des hypothèques sont deux tâches différentes, qui n'ont pas nécessairement à être accomplies par le même professionnel. Si la protection de l'ordre public juridique justifie que les notaires bénéficient d'un monopole sur l'authentification de l'acte, la mission considère en revanche qu'aucun motif d'intérêt général n'exige que la rédaction de l'acte entre dans le périmètre d'activités réservées des notaires, et qu'il serait plus efficace d'un point de vue économique que cette tâche ne soit pas réservée aux notaires, qui sont par ailleurs en nombre insuffisant.

2.2.4. La signification des actes de procédures et des décisions de justice ne présente pas de spécificité telle qu'il paraisse nécessaire de réserver cette activité aux huissiers de justice

Les huissiers de justice disposent, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945, du monopole de signification des décisions de justices, actes de procédures et autres titres exécutoires. En pratique, la profession a confirmé à la mission que dans plusieurs grandes agglomérations françaises (notamment Paris, Marseille...), cette activité était opérationnellement organisée sous forme d'un « *bureau commun de signification* ». Les clerks collectent auprès des études les actes de procédures à signifier, les portent et trient au bureau de signification avant de partir, individuellement, signifier eux-mêmes les actes pour le comptes de l'huissier titulaire de l'étude.

La description que la profession a faite, auprès de la mission, de l'activité de signification des actes de procédures et décision de justice (à l'exclusion des commandements de payer) ne permet pas d'identifier de spécificité de cette activité légitimant qu'elle soit réservée aux huissiers de justice. Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à une évolution du mode d'organisation de cette activité.

2.3. La segmentation des périmètres d'activités réservées à certaines professions juridiques et judiciaires est une source d'inefficacité économique

2.3.1. La délégation des procédures de liquidation judiciaire aux seuls mandataires judiciaires se traduit par un coût élevé et une qualité hétérogène de la gestion des procédures

Les fonctions de mandataire judiciaire sont attribuées par les tribunaux de commerce, sur décision motivée, aux professionnels inscrits sur une liste nationale. Cette liste, en théorie non soumise à un quota, se caractérise en réalité par deux formes de restriction :

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

Cette restriction implicite est à mettre en regard de la faible appréciation des prestations rendues par les mandataires judiciaires, telle qu'elle ressort des entretiens de la mission avec des professionnels de la justice consulaire.

Annexe II

Tableau 4 : Évolution du nombre de mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
1998	ND	ND	274
2005	204	103	307
2006	205	107	312
2007	202	109	311
2008	197	110	307
2009	192	113	305
2010	190	115	305
2011	190	118	308
2012	177	136	313
Évolution 2005-2012	-26 %	63 %	4 %

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

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

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles⁶ ;
- ◆ les mécanismes de rémunération des mandataires judiciaires actuellement en vigueur induisent un coût important des procédures, principalement au bénéfice de ces auxiliaires de justice.⁷ La mission relève d'ailleurs que ces coûts demeurent élevés même pour les procédures de taille modeste, lorsque le produit de la liquidation des actifs de l'entreprise est peu élevé ;
- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne sont pas toujours maîtrisables par les professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;
- ◆ les mandataires judiciaires se retrouvent contraints de consacrer un temps disproportionné aux dossiers de liquidation à faibles enjeux, pour lesquels ils sont parfois surqualifiés ;
- ◆ la pyramide des âges des mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale est anormalement déséquilibrée : 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans et la moyenne d'âge s'élève à 53,5 ans.

Tableau 5 : Caractéristiques démographiques de la liste des mandataires judiciaires au 1^{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 %

⁶ Les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'ISF en 1998 sur un échantillon de l'année 1997. Le taux de réalisation des actifs s'élevait à 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF. La mission n'a pu obtenir de données plus récentes à ce sujet et s'appuie sur ses entretiens avec les représentants de la justice consulaire pour considérer que ces valeurs ont peu évolué.

⁷ Sur le même échantillon, portant sur les dossiers d'entreprises présentant un chiffre d'affaires élevé (>50MF), 43 % des actifs réalisés étaient dépensés en frais de procédure : 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe. En deçà de 50 000FF d'actifs (soit environ 9 500 € actuels en tenant compte de l'inflation), l'ensemble des produits était dépensé en frais de procédure.

Annexe II

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Ensemble	240	73	313	23,3 %
Age moyen	54,1	51,5	53,5	-

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

La mission formule en outre les deux remarques suivantes.

Premièrement, le fait que l'ensemble d'un marché soit délégué de façon inconditionnelle à des acteurs privés interdit en pratique toute concurrence entre ces acteurs (en raison du monopole qui est ainsi reconnu) et ne crée donc chez ces professionnels d'incitation ni à pratiquer le meilleur prix ni à améliorer la qualité de leurs prestations ;

Deuxièmement, les activités légalement réservées aux mandataires judiciaires ne présentent pas de spécificités telles, et n'exigent de compétences si spécifiques que d'autres professionnels du droit ne puissent les exercer avec succès : de par leur formation et leurs activités réservées, les avocats sont à même de représenter efficacement les créanciers, de même les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice disposent des compétences nécessaires à la liquidation des entreprises.

La mission identifie donc des avantages à ce que les missions actuellement réservées aux mandataires judiciaires puissent être assurées par des professionnels du droit recrutés par une mise en concurrence ou directement par les administrations financières dans les cas de liquidation judiciaire les plus simples.

2.3.2. S'il est raisonnable qu'elle fasse l'objet d'un monopole d'activité, le fait que la gestion des données des registres légaux soit déléguée de façon permanente aux greffiers de tribunal de commerce constitue une restriction de concurrence peu justifiée

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

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

La simplicité de l'organisation administrative et la présence de rendements d'échelle croissants dans le traitement des dossiers justifient que, dans chaque tribunal de commerce, la troisième activité (actuellement confiées aux greffiers) ne soit exercée que par un seul acteur économique, qui bénéficie donc d'un monopole d'activités.

En revanche, la mission n'identifie aucune justification autre qu'historique au fait que les greffiers disposent d'un monopole sur la gestion des données des registres légaux. Ce monopole d'activités constitue une restriction manifeste de concurrence et ne répond à aucun motif d'intérêt général :

- ◆ la gestion des données du registre du commerce et des sociétés n'exige pas de compétences si spécifiques que des entreprises spécialisées dans la gestion de procédures complexes, ne puissent les exercer efficacement ; la mission relève d'ailleurs qu'une part significative de ces activités de gestion de données est externalisée par les greffiers et gérée par le GIE Infogreffe ;

Annexe II

- ◆ les rendements d'échelle croissants dans la gestion des données qui justifient l'existence d'un monopole au niveau de chaque tribunal de commerce sont également présents au niveau national, notamment en raison de l'informatisation croissante des activités des greffiers qui requiert une homogénéisation des procédures de traitement des informations entre les différents tribunaux de commerce ; la preuve en est que l'existence de ces importantes économies d'échelle a mené les différents services de diffusion d'information portant sur les sociétés (GrefTel, Intergreffe, Infogreffe) à fusionner pour aboutir à un acteur en situation de monopole : Infogreffe ; dans ces conditions, le fractionnement géographique du monopole de gestion des données en 134 charges apparaît comme une source d'inefficacité économique.

Dans ces conditions, la mission identifie des avantages à ce que les activités de gestion de données actuellement confiées aux greffiers des tribunaux de commerce puissent être assurées par d'autres acteurs économiques présentant les compétences juridiques, techniques et logistiques suffisantes.

2.3.3. La segmentation des monopoles que certaines professions juridiques et judiciaires détiennent sur certains types de ventes aux enchères réduit la lisibilité du cadre réglementaire et constitue une source de surcoûts

Le souci d'assurer la sécurité juridique des transactions justifie que la réalisation de ventes aux enchères soit réservée à des professionnels disposant de compétences juridiques incontestables. Cependant, la mission relève que, selon leur type (volontaire ou judiciaire) et la nature du bien mis en vente (biens meubles, immeubles, biens immatériels), les ventes aux enchères relèvent du périmètre d'activités réservées à des professions juridiques ou judiciaires différentes (voir synthèse dans le tableau 6).

En particulier, la mission relève que la réglementation qui s'applique aux ventes aux enchères de biens immatériels (brevets, parts de sociétés) fait l'objet d'interprétations diverses. Les représentants des commissaires priseurs judiciaires ont indiqué à la mission qu'ils estimaient ne pas être habilités à procéder à de telles ventes, sans pour autant identifier d'opérateur qui pourraient les prendre en charge. La mission note qu'en l'absence de clarification, les professionnels ne développent pas ce pan d'activité ; certains le font sous la forme juridique du courtage d'enchères, qui ne présente pas les mêmes garanties. Pourtant, l'intérêt de pouvoir vendre, dans les conditions normées que sont celles de la vente aux enchères (notamment en termes de transparence, indépendance et déontologie du professionnel), est, selon les acteurs du marché, amené à croître.

Annexe II

Tableau 6 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire

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

Source : Actualisation IGF de données de la Direction générale du Trésor.

Cette segmentation des activités de ventes aux enchères entre différents officiers ministériels constitue une restriction manifeste à la concurrence. Pourtant, la compétence juridique des professionnels est présente chez tous les professionnels du droit, et ne permet donc pas d'opérer une distinction valable entre ces différents groupes de professionnels.

On pourrait aussi avancer que les ventes aux enchères de biens immobiliers sont des opérations complexes qui nécessitent que l'intermédiaire organisant l'adjudication soit en mesure de garantir une information fiable sur la qualité du bien et sur la solvabilité des acquéreurs potentiels. Mais il n'y a pas de différence à cet égard entre les notaires et les « opérateurs traditionnels » intervenant sur d'autres segments du marché des ventes publiques (commissaires-priseurs judiciaires ou opérateurs de ventes volontaires), qui sont régulièrement amenés à organiser des ventes dont la complexité est similaire à celle d'une vente immobilière : la vente publique d'œuvres d'art exige par exemple une expertise poussée sur la qualité et l'authenticité des œuvres. Économiquement, l'argument de la complexité des transactions ne paraît donc pas suffisant pour justifier de réserver certaines ventes à certaines professions.

Enfin, la distinction des périmètres d'activités des professionnels autorisés à procéder aux ventes judiciaires et aux ventes volontaires n'est pas justifiée au regard de l'analyse économique. En effet, le motif de mise en vente (volontaire ou judiciaire) ne nécessite pas, dans la pratique, de faire appel à des techniques de commercialisation ou à des compétences professionnelles distinctes qui pourraient légitimer un mode de régulation spécifique à chaque segment.

Annexe II

Par ailleurs, cette segmentation des activités de ventes aux enchères apparaît artificielle et obsolète au regard de la réalité du marché. Le vice-président de la CNCPJ, Ludovic Morand, qui relève « *l'accentuation de la discrimination entre opérateurs de ventes aux enchères aux statuts multiples (sociétés commerciales, commissaires-priseurs judiciaires, courtiers, études d'huissiers ou de notaires...), n'ayant ni les mêmes droits, ni les mêmes obligations rend illisible les règles des ventes publiques aux enchères pour le consommateur* ». ⁸

Enfin, si le souci d'assurer la qualité des procédures justifie que les ventes judiciaires de biens meubles soient réservées à des professionnels présentant des compétences juridiques suffisantes, le fait que ces activités soient confiées de façon permanente aux commissaires-priseurs judiciaires n'apparaît pas justifié. Le recours à un officier ministériel, choisi de façon discrétionnaire par les tribunaux, pour organiser et réaliser la vente judiciaire s'avère sans doute moins efficace qu'une mise en concurrence des opérateurs. Une mise en compétition se concrétiserait certainement par un gain supérieur pour les créanciers sans pour autant nuire à la sécurité des transactions que les mécanismes de régulation du marché seraient à même d'assurer : de ce fait, elle concourrait à une meilleure administration de la justice.

La mission n'est pas parvenue à identifier de motifs d'intérêt général pour lesquels il conviendrait de réserver certaines ventes publiques à certaines professions juridiques ou judiciaires. Elle note qu'il serait plus efficace que les ventes publiques de tous types soient réservées à l'ensemble des professionnels présentant les compétences suffisantes, notamment sur le plan juridique.

2.3.4. La territorialité de la compétence de postulation des avocats est une source de surcoûts pour les justiciables

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 dispose que les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, ils ne peuvent exercer leur activité de représentation (la postulation) que devant le tribunal ou les tribunaux de grande instance (TGI) près duquel ou desquels leur barreau est constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend, depuis la fusion des professions d'avoués près les cours d'appel et d'avocat survenue au 1^{er} janvier 2012. Autrement dit, lorsqu'un avocat doit plaider devant un TGI ou devant une cour d'appel auquel ou à laquelle il n'est pas rattaché par le barreau auquel il est inscrit, cet avocat doit nécessairement être assisté par un autre avocat qui assure la représentation des clients.

Cette réglementation peut avoir la conséquence paradoxale d'imposer la présence d'un second avocat au niveau du tribunal de grande instance, mais pas au niveau de la cour d'appel. Par exemple, si le client d'un avocat inscrit au barreau de Nice est engagé dans un procès devant le tribunal de grande instance d'Aix-en-Provence, cet avocat pourra plaider devant ce TGI, mais ne pourra pas représenter son client devant ce TGI car le barreau auquel il est inscrit n'est pas constitué près de ce tribunal : il devra donc faire appel à un second avocat inscrit au barreau d'Aix-en-Provence pour que celui-ci assure la représentation du client. En revanche, si le client est amené à faire appel devant la cour d'appel d'Aix-en-Provence, alors l'avocat inscrit au barreau de Nice pourra à la fois plaider et représenter son client devant ce tribunal, car le barreau auquel il est inscrit dépend de cette cour d'appel, ce qui ne rend donc plus nécessaire l'intervention d'un avocat du barreau d'Aix-en-Provence.

La mission relève que la territorialité de la compétence de postulation est une source d'inefficacité à trois niveaux :

- ♦ elle génère des surcoûts pour les justiciables puisqu'elle leur impose le coût de l'intervention d'un second professionnel ;

⁸ Source : Le Journal des Arts - n° 340 - 4 février 2011

Annexe II

- ◆ elle complexifie la relation de l'avocat et de son client, en faisant intervenir ou pas un avocat tiers selon les cas ;
- ◆ elle réduit la lisibilité du système judiciaire dans son ensemble.

La postulation dans un TGI particulier ou une cour d'appel particulière n'exige pas de compétences spécifiques au point que seuls les avocats inscrits au barreau constitué près de ce tribunal ou de cette cour d'appel soient en mesure de l'exercer efficacement. D'un point de vue économique, les représentants du Conseil National des Barreaux que la mission a rencontrés, comme la Direction des affaires civiles et du sceau, indiquent que la territorialité de la compétence de postulation, associé au tarif réglementé qui s'applique à elle, conduit à un transfert financier des demandeurs vers les professionnels locaux, transfert dont bénéficient en moyenne les avocats établis en-dehors de la région parisienne.

3. La France pourrait faire évoluer plusieurs monopoles d'activité au bénéfice du public

3.1. Les périmètres d'activités réservées à certains professionnels pourraient être supprimés ou ouverts à d'autres professionnels

3.1.1. Le secteur du transport assis professionnalisé pourrait être ouvert à tous les acteurs économiques

La mission n'a pas identifié de raison autre qu'historique pour laquelle il conviendrait de réserver le transport assis professionnalisé aux seuls taxis et sociétés d'ambulance. Le transport de point à point de patients dont l'état de santé n'exige pas de soins particuliers pourrait donc être confié à des acteurs privés sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires.

Cette mesure aurait pour avantages de permettre une diminution des coûts du transport sanitaire par l'intensification de la concurrence, de contribuer à la maîtrise des dépenses de transport sanitaire de l'assurance-maladie, et d'encourager le développement du secteur du transport de passagers sur réservation. Elle présenterait l'inconvénient d'entraîner une baisse de l'activité des taxis et des sociétés d'ambulance.

3.1.2. La gestion des données du registre du commerce et des sociétés, actuellement réservée aux greffiers des tribunaux de commerce, pourrait faire l'objet d'une délégation de service public unique et nationale

La mission n'a pu identifier de raison autre qu'historique au monopole dont bénéficient les greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données des registres légaux. Une option de réforme, efficace d'un point de vue économique, consisterait à passer à une délégation de service public (DSP), établie à l'échelle nationale plutôt qu'au niveau de chaque tribunal de commerce. En effet, une DSP nationale permettrait vraisemblablement d'assurer la réalisation des mêmes prestations à un coût moindre, en raison des rendements d'échelle croissants qui caractérisent ce type d'activités.

Une telle réforme présenterait les avantages suivants :

- ◆ elle donnerait à la puissance publique les moyens de faire jouer la concurrence entre acteurs privés capables d'assurer ce service ;
- ◆ la mise en concurrence aboutirait à une baisse des prix de revient des actes, donc du coût pour les entreprises ;

Annexe II

- ◆ la délégation de service public permettrait la réévaluation régulière des conditions et du tarif des services rendus, et le partage des gains de productivité entre les professionnels et les consommateurs (essentiellement les entreprises) ;
- ◆ la perspective d'un renouvellement du contrat créerait des incitations à améliorer la qualité du service pour les acteurs bénéficiant de la délégation de service publique.

Cette option de réforme pourrait avoir pour inconvénient de nécessiter une indemnisation des greffiers des tribunaux de commerce, ce qui induirait un coût pour les finances publiques.

Néanmoins la situation actuelle, dans laquelle le monopole des greffiers leur a permis d'exploiter avec un pouvoir de marché de manière connexe des données commerciales, relevant des règles ordinaires de la concurrence, nécessiterait au préalable d'être examiné du point de vue du droit des pratiques anticoncurrentielles.

3.1.3. Tous les professionnels du droit pourraient être autorisés dans des conditions de qualification précises à procéder à des ventes publiques, ce qui implique la suppression du périmètre d'activités réservées aux commissaires-priseurs judiciaires et aux autres professions

La mission n'a pas identifié de motifs d'intérêt général pour lesquels il convient de réserver certaines ventes publiques à certaines professions juridiques ou judiciaires. Tous les professionnels du droit pourraient donc être autorisés à procéder à des ventes publiques, quel que soit le type (volontaire ou judiciaire) et la nature du bien mis en vente.

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

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

Il conviendrait, dans ce cas, de définir un programme de qualification minimale (essentiellement juridique). Les professionnels auraient intérêt à développer librement leurs qualifications en matière artistique, en matière immobilières et dans d'autres domaines spécialisés d'enchères.

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une simplification de la réglementation rendue plus lisible pour le public ;
- ◆ une intensification de la concurrence dans le secteur des ventes publiques, de nature à créer des incitations à l'amélioration de la qualité des prestations.

Le principal inconvénient de cette mesure serait que la suppression du monopole des commissaires-priseurs judiciaires sur les ventes judiciaires de biens meubles pourrait nécessiter l'indemnisation de ces derniers et donc induire un coût pour les finances publiques.

3.1.4. Les activités actuellement réservées aux mandataires judiciaires pourraient être exercées directement par la puissance publique, avec une délégation à des acteurs privés dans les cas les plus complexes

La représentation des créanciers et le recouvrement des créances pour le compte de ces derniers pourraient être, à meilleur coût, directement assumés par les pouvoirs publics. La Direction générale des finances publiques ou les URSSAFF pourraient organiser ces opérations selon deux modalités :

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

Les avantages de cette mesure seraient :

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

3.1.5. L'activité de signification des actes de procédure et des décisions de justice, actuellement réservée aux huissiers de justice, pourrait être ouverte à d'autres acteurs économiques

La mission n'a pu identifier de motif d'intérêt général justifiant que l'activité de signification des actes de procédure et des décisions de justice soit réservée aux huissiers de justice. Une autre organisation, plus efficace économiquement, de cette activité est donc envisageable. Cette réorganisation de l'activité de signification pourrait prendre deux formes :

- ◆ soit par la mise en place d'une délégation de l'activité à un échelon territorial large voire national à un opérateur privé à même de réaliser des économies d'échelle ;
- ◆ soit par la mise en place d'une délégation spécifique d'activité consenti à un opérateur postal, réputé assurer un service public de proximité, et déjà engagé dans des transmissions de plis à enjeux parfois même très supérieurs aux actes de procédure (lettres recommandées).

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

Annexe II

Une telle mesure aurait pour avantage d'entraîner une baisse notable du prix des actes de signification, en raison de l'intensification de la concurrence. Elle permettrait également aux huissiers de justice de se concentrer sur des tâches à plus haute valeur ajoutée. Elle aurait par ailleurs pour inconvénient de faire baisser la rentabilité des études d'huissiers et les revenus de leurs titulaires.

3.2. Les périmètres d'activités réservées à certaines professions pourraient être restreints à ce qui est strictement nécessaire, ou redéfinis dans l'intérêt du consommateur

Si des motifs d'intérêt général justifient que certaines activités soient réservées à un groupe défini de professionnels, la mission a néanmoins identifié des cas dans lesquels le périmètre d'activités réservées va au-delà de ce qui est nécessaire au regard de ces motifs. Il est donc envisageable de resserrer le champ du périmètre d'activités réservées aux professions concernées.

3.2.1. La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs

La mission n'a pas pu isoler de motif d'intérêt général justifiant que la distribution des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens. Une option de réforme pourrait consister à ce que tous les types de distributeurs soient autorisés à distribuer des médicaments à prescription médicale facultative. La principale conséquence pratique d'une telle mesure serait que les grandes et moyennes surfaces seraient autorisées à vendre ces médicaments.

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait de modifier la partie législative du code de la santé publique, en y introduisant un nouvel article qui disposerait que, par dérogation aux dispositions de l'article L4211-1, toute personne physique ou morale exerçant des activités de commerce de détail est autorisée à dispenser au public les médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire. La mission note qu'aménager le monopole des pharmacies d'officines sur la vente de ces produits courants n'exclut pas que les pouvoirs publics maintiennent leur exigence d'intervention d'un professionnel qualifié dans les autres commerces, intervention qui peut être organisée de différentes manières (présence physique, guichet vidéo...).

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une intensification de la concurrence dans le secteur de la distribution pharmaceutique ;
- ◆ une amélioration de l'accès à ces médicaments et une baisse marquée des prix, que l'on a pu déjà observer dans des pays étrangers : en Italie, la suppression du monopole des officines concernant la vente de médicaments à prescription facultative a permis aux grandes surfaces de vendre certains médicaments ; cette mesure a provoqué des baisses de prix significatives, car les grandes enseignes proposaient en moyenne des prix inférieurs de 25 % à ceux pratiqués initialement dans les officines, ce qui a incité ces dernières à baisser également leur prix de 13 % à 20 %. Au niveau agrégé, cela a conduit à une baisse des prix des médicaments de l'ordre de 6 % à 10 %.
- ◆ à terme, une diminution des tarifs réglementés pour ceux de ces médicaments qui sont remboursables, et donc une diminution des remboursements de l'assurance-maladie.

Annexe II

Les principaux inconvénients de cette mesure seraient :

- ♦ une baisse de la rentabilité des pharmacies, menant à une diminution des revenus des pharmaciens titulaires d'officine. Néanmoins, cette baisse de revenus resterait vraisemblablement limitée, dans la mesure où les médicaments à prescription médicale facultative ne représentent qu'environ 9 % du chiffre d'affaires des pharmacies d'officine ;
- ♦ il ne peut être exclu que ce développement de l'automédication puisse aboutir à une moindre protection de la santé publique mais le précédent italien ne semble pas confirmer ces craintes et cette situation de « banalisation » est déjà en place dans de nombreux pays (États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas...).

3.2.2. Des professionnels diplômés pourraient être autorisés à dispenser la formation pratique à la conduite en-dehors des écoles de conduite

L'obtention du permis de conduire étant dans nombre de cas un préalable à l'insertion économique et sociale de son titulaire, il apparaît nécessaire d'agir tant sur la formation à la conduite que sur l'organisation des examens du permis de conduire afin d'améliorer l'efficacité de cet écosystème, tout en préservant les exigences de sécurité routière qui président à l'obtention du permis. La mission n'a pu identifier de raison justifiant que la formation pratique à la conduite soit nécessairement assurée dans les écoles de conduite. Il serait donc envisageable que le monopole actuel de fait des écoles de conduite soit remplacé par une autre organisation du marché :

- ♦ ouvrir aux enseignants de conduite la possibilité d'offrir leurs services sans passer par une auto-école pour l'apprentissage des éléments de base de la conduite ;
- ♦ conserver une exigence d'offre intégrée via les écoles de conduites pour l'apprentissage du perfectionnement pratique à la conduite.

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

De plus, réduire les délais de présentation à l'examen du permis de conduire de catégorie B permettrait de fluidifier considérablement l'apprentissage de la conduite tout en réduisant les frais supportés par les candidats. Pour ce faire, plusieurs options sont envisageables :

- ♦ assurer une meilleure répartition des inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière sur le territoire, en privilégiant les départements pour lesquels les délais d'attente sont les plus élevés ;
- ♦ instaurer une contribution financière des candidats à l'examen du permis de conduire, au coût réel, permettant à l'État de diminuer le budget qui y est consacré tout en améliorant la qualité de service (davantage d'inspecteurs, des centres d'examen mieux entretenus) ;
- ♦ confier l'organisation des examens à des prestataires extérieurs sous le contrôle permanent de l'État, à l'image du dispositif en vigueur pour les centres de contrôle technique automobile ou la classification des hôtels.

3.2.3. Des professionnels du droit autres que les notaires pourraient être autorisés à assurer la rédaction d'actes soumis à publicité foncière

La mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général de nature à justifier que les notaires soient seuls autorisés à effectuer la rédaction des actes soumis à publicité foncière. Il serait plus efficace d'un point de vue économique que cette tâche ne soit pas réservée aux notaires, mais ouverte aux autres professionnels du droit présentant les compétences suffisantes. La rédaction de l'acte soumis à publicité foncière pourrait toujours être assurée par un notaire si les parties le souhaitent, mais il s'agirait alors d'un choix et non d'une obligation.

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait plusieurs modifications du cadre législatif et réglementaire des actes soumis à publicité foncière, notamment la modification de l'article 710-1 du code civil, de l'article 4 du décret du 4 janvier 1955, et du troisième alinéa de l'article 3 du décret n° 78-262 du 8 mars 1978. Cette redéfinition du périmètre d'activités réservées des notaires devrait être accompagnée d'une adaptation des tarifs réglementés correspondants, afin de distinguer la rédaction de l'acte de son authentification.

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

- ◆ une intensification de la concurrence ;
- ◆ une diminution du coût des actes pour les consommateurs ;
- ◆ un développement de l'activité des autres professionnels du droit.

Cette mesure pourrait avoir pour inconvénient une baisse potentiellement importante des revenus des notaires.

3.2.4. La compétence de postulation des avocats pourrait être étendue au niveau national

La mission n'a pas identifié de motif d'intérêt général qui justifie le maintien de la territorialité de la compétence de postulation. Dans ces conditions, il est envisageable que cette territorialité soit supprimée, et que la compétence de postulation des avocats soit étendue au niveau national. Cette mesure requiert notamment la modification de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1971, afin que celui-ci dispose que les avocats peuvent plaider et postuler sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires, sous les réserves prévues à l'article 4 de la même loi.

Cette mesure aurait pour avantage de supprimer un surcoût pour les justiciables, sans dégrader la qualité des prestations de l'avocat. Elle permettrait de rendre plus lisible la relation qui unit l'avocat à son client, puisque celui-ci n'aurait plus qu'un seul interlocuteur et serait représenté et défendu par le même professionnel quel que soit le tribunal de grande instance ou la cour d'appel concernée ; l'avocat pourrait alors décider d'avoir recours ou pas à un représentant local, en fonction des intérêts de son client.

Cette mesure pourrait toutefois avoir pour inconvénient de réduire l'activité et donc les revenus des avocats qui exercent ces fonctions de postulation le plus fréquemment.

ANNEXE III

Analyse de certaines réglementations tarifaires

SOMMAIRE

1. LA THÉORIE ÉCONOMIQUE PERMET DE JUSTIFIER L'INTÉRÊT DE LA RÉGULATION DES TARIFS DANS CERTAINS CAS DE DÉFAILLANCE DU MARCHÉ	1
1.1. En situation de concurrence insuffisante ou de monopole, un tarif réglementé permet d'assurer un niveau de prix et de production efficace.....	1
1.2. Dans l'intérêt collectif, certains biens peuvent faire l'objet d'un tarif réglementé pour prémunir les consommateurs contre des tarifs trop élevés et assurer un niveau de production adéquat.....	2
1.2.1. <i>Les obligations légales génèrent des demandes très fortement inélastiques dont pourraient profiter des producteurs en nombre insuffisant.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Le tarif peut assurer la production à un niveau satisfaisant de biens considérés comme publics ou de biens aux externalités positives</i>	<i>3</i>
1.3. En présence d'asymétrie d'information entre professionnels et clients, le tarif est susceptible d'améliorer l'efficacité des décisions de consommation.....	3
1.3.1. <i>Le tarif permet de limiter les phénomènes qui contribueraient à réduire la qualité du service.....</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Le tarif peut améliorer l'ajustement du niveau et la qualité du bien consommé aux besoins individuels.....</i>	<i>4</i>
1.4. La réglementation tarifaire peut contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre	4
1.4.1. <i>Associé à une restriction de l'offre, le tarif a pu être employé de façon sous-optimale pour assurer la distribution de services à une maille territoriale fine.....</i>	<i>4</i>
1.4.2. <i>Le tarif peut contribuer à l'égalitarisme des consommateurs vis-à-vis de la qualité.....</i>	<i>5</i>
1.4.3. <i>Lorsqu'il est fixé à un niveau adéquat, le tarif permet la maîtrise des dépenses prises en charges par la collectivité.....</i>	<i>5</i>
1.5. Le tarif peut adopter différentes formes, l'analyse économique privilégiant sa définition en lien avec les coûts réels d'une structure efficiente	5
1.6. La réglementation des tarifs présente un coût pour les pouvoirs publics et pour les professionnels.....	6
1.6.1. <i>Les coûts imputables à l'administration peuvent être réduits par des stratégies de révélation de l'information par les professionnels.....</i>	<i>6</i>
1.6.2. <i>L'existence d'un tarif peut se traduire par des coûts ou des moindres recettes pour les professions réglementées.....</i>	<i>7</i>
1.7. La publicité portant sur les tarifs est susceptible de générer des effets ambivalents	7
2. SI CERTAINS SECTEURS ÉTUDIÉS PAR LA MISSION CORRESPONDENT AUX CAS THÉORIQUES, CERTAINS TARIFS ADMINISTRÉS NE S'INSCRIVENT PAS DANS CE CADRE	8
2.1. L'existence de tarifs réglementés apparaît justifiée dans la majorité des secteurs étudiés	8
2.2. Des services imposés par la réglementation et réservés à certains professionnels ne font pas l'objet d'un tarif fixé par l'administration, sans que le consommateur apparaisse lésé.....	9

2.3. Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire ne sont pas toujours réunies du point de vue économique	10
3. LA RÉGULATION DES TARIFS CONSTITUE UN EXERCICE DIFFICILE À METTRE EN ŒUVRE DE MANIÈRE OPTIMALE, Y COMPRIS DANS LES CAS OÙ ELLE EST LÉGITIME.....	11
3.1. Le manque d'informations et d'expertise portant sur les coûts associés aux actes peuvent contribuer à retenir un niveau initial des tarifs non optimal	11
3.1.1. Consultée en 2010 sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé.....	12
3.1.2. La construction de certains tarifs constitue une réponse imparfaite à la complexité de certaines prestations	12
3.2. Des activités réalisées pour le compte du secteur public, non monétisées à leur juste prix, favorisent une capture du régulateur et génèrent un surcoût pour tout ou partie des consommateurs.....	13
3.2.1. Certains professionnels effectuent une partie de leurs prestations à perte ou sans visibilité de leur coût par les administrations, pour des motifs d'intérêt public.....	13
3.2.2. Utilisé comme outil d'aménagement du territoire, un tarif réglementé associé à des restrictions à l'installation est susceptible de générer des inefficiences ou des rentes	15
3.2.3. Les tarifs administrés révèlent dans certains cas ce que les économistes appellent une « capture du régulateur »	16
3.2.4. Les administrations de tutelle sont globalement peu sensibilisées aux enjeux liés au pouvoir d'achat du consommateur et la contestation des honoraires s'effectue en première instance auprès de représentants des professionnels.....	16
3.3. La réévaluation des tarifs, initiée par pression politique et marquée par une fréquence faible et des analyses incomplètes, génère des inefficacités fortes au détriment du consommateur	17
3.3.1. Les réactualisations sont dans certains cas décidées dans des processus politiques : le gel des tarifs sur une longue période augmente le rapport de force de la tutelle et permet la négociation de compromis.....	17
3.3.2. Les tarifs connaissent un effet cliquet et les gains de productivité sont « capturés » par les professionnels.....	18
3.3.3. Des tarifs proportionnels visant plusieurs objectifs (prise en compte de la complexité des actes, péréquation, dégressivité) ont vu leur pertinence remise en question par l'absence de réévaluation efficace	21
3.3.4. Certains tarifs, devenus obsolètes, ont perdu toute corrélation avec les pratiques et les coûts des professionnels	23
3.4. Les modalités d'évolution des tarifs se traduisent par une inintelligibilité croissante, préjudiciable au consommateur	23
4. EN L'ÉTAT ACTUEL, LA RÉGLEMENTATION DES TARIFS CONDUIT À DES PRIX SUPÉRIEURS À LEUR NIVEAU OPTIMAL ET GÉNÈRE DES INEFFICACITÉS FORTES	24
4.1. Les objectifs de correction des défaillances visées par la réglementation tarifaire sont globalement atteints, mais à un prix parfois élevé synonyme d'incitations insuffisantes à l'amélioration et d'effets d'aubaine.....	24
4.2. L'administration des tarifs est susceptible d'engendrer des effets secondaires non désirés dans les secteurs réglementés.....	30

4.2.1.	<i>La réglementation peut donner lieu à des stratégies de compensation qui, sans être illégales, sont non souhaitables</i>	30
4.2.2.	<i>Certaines professions voient leurs profits accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole</i>	31
4.2.3.	<i>Les modalités de rémunération peuvent engendrer des incitations contraires aux objectifs souhaités</i>	33
4.3.	<i>En remplacement d'un tarif fixe, la libéralisation ou le plafonnement des tarifs incitent à la modération des prix, sans constituer une garantie de baisse pour les consommateurs</i>	34
4.3.1.	<i>La définition de plafonds de prix ne permet pas systématiquement une concurrence entre les professionnels</i>	34
4.3.2.	<i>Dans certains cas la libéralisation du secteur et des prix peut s'accompagner d'une hausse importante de la facture des consommateurs</i>	35
5.	ÉVOLUTIONS POSSIBLES	35
5.1.	<i>La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux</i>	36
5.1.1.	<i>La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à reposer sur la compétence de l'Autorité de la concurrence</i>	36
5.1.2.	<i>Une révision au moins quinquennale des tarifs réglementés et de la nature des actes soumis à tarifs réglementés contribuerait à une meilleure maîtrise des tarifs</i>	38
5.2.	<i>Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés</i>	39
5.2.1.	<i>Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières</i>	39
5.2.2.	<i>Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance et devant la cour d'appel</i>	40
5.3.	<i>La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction</i>	40
5.3.1.	<i>Les émoluments des notaires proportionnels à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)</i>	41
5.3.2.	<i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires</i>	45
5.3.3.	<i>Les tarifs forfaitaires des huissiers</i>	46
5.3.4.	<i>Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres</i>	47
5.4.	<i>Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs</i>	48
5.4.1.	<i>La profession de chirurgien dentiste fonctionnerait de façon plus efficace si la réglementation fixait le tarif du conseil et pose de prothèse dentaire</i>	48
5.4.2.	<i>Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs</i>	49
5.4.3.	<i>Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents</i>	50
5.4.4.	<i>La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts</i>	51
5.4.5.	<i>Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »</i>	52

1. La théorie économique permet de justifier l'intérêt de la régulation des tarifs dans certains cas de défaillance du marché

1.1. En situation de concurrence insuffisante ou de monopole, un tarif réglementé permet d'assurer un niveau de prix et de production efficace

Le marché, sous réserve que soient vérifiées les hypothèses fortes de la concurrence parfaite, conduit les agents économiques à un équilibre décentralisé, qui correspond à un état optimum de l'économie au sens de la maximisation du surplus collectif (ou intérêt social). Une concurrence trop faible ou inexistante au profit d'une entreprise privée peut générer une perte d'intérêt social, au profit du seul intérêt privé de la firme. Celle-ci pourrait en effet être conduite, pour maximiser son profit, à retenir un niveau d'offre (et, ce faisant, d'emploi) inférieur et un niveau de prix supérieur aux niveaux efficaces que permettrait d'atteindre une concurrence efficace (cf. encadré numéro 1). **Le monopole produirait moins, à un prix plus élevé que la situation optimale.**

Si les pouvoirs publics ont décidé ou constatent l'existence d'un monopole, ils peuvent être amenés à fixer un tarif plus juste et économiquement plus rationnel pour garantir un niveau de prix et d'offre optimal, et en particulier protéger le pouvoir d'achat des consommateurs. L'objectif du tarif réglementé consiste ainsi à limiter la rente associée au monopole, tandis qu'un des effets recherchés est d'inciter l'entreprise à réduire ses coûts.

Différentes approches théoriques peuvent présider à la définition un tarif : détermination en **fonction du coût marginal, en fonction du coût moyen efficient (complété éventuellement par une marge définie), définition de prix plafond revus à intervalles réguliers,** différenciation en fonction des consommateurs.

Dans tous les cas, la fixation du niveau de prix par les pouvoirs publics suppose la connaissance de la structure de coûts des entreprises régulées. Fixer un prix trop élevé peut aboutir à un niveau de production insuffisant et à l'octroi d'une rente au producteur. *In fine*, cet impact est similaire à celui engendré par une restriction de l'offre. Défini à un niveau trop bas, le tarif peut entraîner une dégradation de la qualité ou un déficit des entreprises.

Encadré 1 : Illustration de la perte sèche statique et du transfert de revenus capable de restreindre le niveau de l'offre et d'augmenter les prix

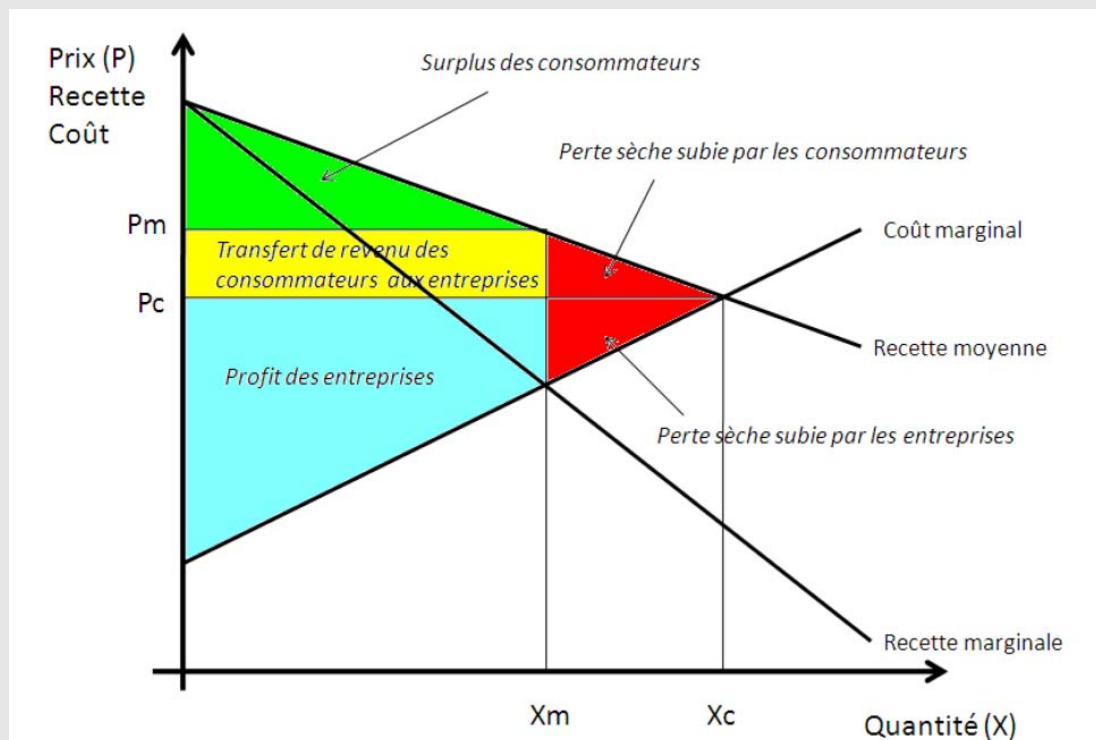
On représente sur ce graphique un marché, avec en abscisse les quantités échangées et en ordonnée le prix auquel elles s'échangent. Une première courbe, normalement décroissante, représente la demande (qui est, dans ce cas élémentaire, confondue avec la recette moyenne d'une entreprise représentative). Une courbe croissante représente le coût marginal de production des entreprises.

Nous comparons les deux situations figées à un instant donné. Première situation : en concurrence pure et parfaite, le prix s'établit au point de rencontre de l'offre et de la demande, c'est-à-dire au point où la recette moyenne est égale au coût marginal (quantité X_c et prix P_c sur le graphique ci-dessous). En situation de monopole, l'équilibre se fait au point d'égalité entre la recette marginale (et non plus moyenne) et le coût marginal. Il nous importe simplement d'observer que le prix sera plus élevé ($P_m > P_c$) et la quantité échangée moindre ($X_m < X_c$).

Sur le graphique, l'aire comprise entre la droite horizontale représentant le prix et la droite représentant le coût est le profit de l'entreprise. En situation de concurrence pure et parfaite, le profit des entreprises est représenté par le triangle bleu plus la partie inférieure du triangle rouge. Le profit en situation de monopole correspond aux zones bleue et jaune. L'aire comprise entre la courbe de demande, tout en haut du graphique, et la droite de prix représente le surplus des consommateurs. Ce « surplus » est une manière pour les économistes des raisonner en ramenant l'utilité des consommateurs à une grandeur monétaire commensurable au profit. En situation de concurrence pure et parfaite, le surplus des consommateurs correspond à la somme du triangle vert, du rectangle jaune

Annexe III

et de la partie supérieure du triangle rouge. En situation de monopole, il ne reste que le triangle vert.



On peut maintenant visualiser très simplement les effets mentionnés plus haut. Le triangle rouge est la perte sèche [...]. C'est ce que l'économie tout entière (entreprises et consommateurs) aurait gagné si on avait échangé la quantité X_c au lieu de X_m . Le rectangle jaune est le transfert de revenus entre les consommateurs et les producteurs.

En passant d'une situation de concurrence parfaite à un monopole, les consommateurs perdent un peu de surplus du fait de la perte sèche (une partie de la perte sèche les touche), mais ils perdent aussi du fait du transfert de revenus (rectangle jaune). Les entreprises ont aussi perdu une partie de la perte sèche (partie inférieure du triangle rouge) mais elles ont gagné le transfert de revenus. L'économie dans son ensemble, d'un point de vue statique, a perdu la quantité correspondant à la perte sèche (ensemble du triangle rouge). Le transfert de revenus n'est pas une perte de l'économie dans son ensemble : c'est un transfert entre deux catégories d'agents.

Source : Rapport sur l'appréciation de la sanction en matière de pratiques anticoncurrentielles, Minefi, septembre 2010

1.2. Dans l'intérêt collectif, certains biens peuvent faire l'objet d'un tarif réglementé pour prémunir les consommateurs contre des tarifs trop élevés et assurer un niveau de production adéquat

1.2.1. Les obligations légales génèrent des demandes très fortement inélastiques dont pourraient profiter des producteurs en nombre insuffisant

La sécurisation de certains actes ou de transactions entre personnes physiques ou morales est assurée dans le droit français par des obligations légales, sous peine de nullité : authentification des actes de vente immobilière ou des contrats de mariage, dépôt de KBIS au greffe du tribunal de commerce au moment de la création d'une société, obligation d'assignation de la partie adverse par le requérant.

Annexe III

La demande associée à ces procédures obligatoires **est très fortement inélastique**, au sens **où ces dernières influencent rarement la décision du « consommateur » de mener à bien son projet**.

Si la concurrence est insuffisante, l'existence d'un tarif est justifiée par le souhait de défendre le pouvoir d'achat du consommateur. C'est nécessairement le cas lorsque l'obligation réglementaire ne peut être remplie qu'auprès d'un unique acteur (exemple du greffe de tribunal de commerce, déterminé par la localisation du siège social d'une entreprise).

Des obligations légales et une activité réservée à certains professionnels sont compatibles avec une concurrence satisfaisante, à condition notamment que les barrières à l'entrée de nouveaux acteurs soient faibles ou inexistantes et qu'aucun opérateur ne jouisse d'un pouvoir de marché. Le contrôle technique de véhicules légers constitue une illustration d'un tel bien : il résulte d'une obligation réglementaire pour lequel aucun tarif n'a été fixé en France, sans qu'il s'ensuive de prix excessifs. Des exemples de services *low-cost* de contrôle technique automobile se développent¹ grâce notamment à l'exploitation de plages horaires peu fréquentées ; ils ne pourraient pas se créer si un tarif unique avait été fixé par le régulateur.

1.2.2. Le tarif peut assurer la production à un niveau satisfaisant de biens considérés comme publics ou de biens aux externalités positives

Le consommateur de certains services n'intègre pas spontanément dans son comportement l'utilité générée par son action pour d'autres que lui. Il est ainsi amené dans certains cas à retenir un niveau de consommation inférieur au niveau qui serait optimal pour l'ensemble de la société, en vue de limiter sa propre dépense.

Ainsi, les services de santé présentent des externalités positives fortes (bien être général et limitation des impacts liés à la maladie sur autrui, contribution à la production et aux prélèvements obligatoires, réduction des dépenses futures de soins curatifs par la prévention) qui justifient que les pouvoirs publics choisissent de permettre un accès aux soins à coût modéré. La modération peut résulter soit d'une fixation des tarifs, soit de la prise en compte des dépenses par un tiers payeur, soit d'une combinaison des deux méthodes.

1.3. En présence d'asymétrie d'information entre professionnels et clients, le tarif est susceptible d'améliorer l'efficacité des décisions de consommation

1.3.1. Le tarif permet de limiter les phénomènes qui contribueraient à réduire la qualité du service

Si le consommateur ne dispose pas de suffisamment d'informations sur la qualité du bien ou du service fourni par le prestataire, il peut être amené à retenir les offres les moins chères, de peur de payer au prix fort un service de piètre qualité. Ce phénomène d'anti-sélection conduit en théorie économique à la disparition des offres de meilleure qualité² au bénéfice des professionnels les moins bons, un résultat contraire à celui recherché par les pouvoirs publics dans des domaines aussi cruciaux que celui de la santé ou des services juridiques.

¹ Au prix affiché de 10 € TTC, contre 65 € TTC environ pour un contrôle « classique »

² George Akerlof, « The Market for "Lemons" : Quality Uncertainty and the Market Mechanism », Quarterly Journal of Economics, vol. 84, no 3, 1970, p. 488-500.

Annexe III

La réglementation des prix peut contribuer à éviter l'anti-sélection en assurant au consommateur la protection d'un tarif conçu par l'administration de tutelle et en lui donnant la liberté de privilégier la recherche de la qualité.

Toute information permettant au consommateur de réduire l'asymétrie qui existe en matière d'appréhension de la qualité avec le prestataire remplit la même fonction. Le développement d'effets de réputation des professionnels, la création de franchises jouissant d'une image connue du consommateur, ou encore les informations non contraignantes³ données par les pouvoirs publics contribuent à limiter le risque d'anti-sélection, sans devoir recourir à un tarif réglementé.

1.3.2. Le tarif peut améliorer l'ajustement du niveau et la qualité du bien consommé aux besoins individuels

Le consommateur n'est parfois pas en mesure d'apprécier la qualité du service rendu au regard du prix payé lorsque la prestation s'avère complexe (services juridiques ou de santé) ou urgente (intervention d'un plombier). Il s'ensuit une maximisation de l'intérêt individuel sans prise en compte des conséquences défavorables de la décision sur l'utilité collective.

Dans des conditions d'information incomplète, le consommateur, en particulier s'il est protégé du risque de s'acquitter personnellement d'un prix trop élevé (par une assurance ou par la prise en compte des dépenses par la collectivité), peut en effet être amené à retenir un comportement non optimal : acceptation de prix trop élevés au regard de la nature du bien pour des raisons d'urgence (cas de l'intervention d'un artisan) ou d'aversion au risque (médicaments « princeps » pour lesquels un générique de qualité reconnue existe), prise de risque inconsidérée engendrant une surconsommation de biens (services médicaux, par exemple).

1.4. La réglementation tarifaire peut contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre

1.4.1. Associé à une restriction de l'offre, le tarif a pu être employé de façon sous-optimale pour assurer la distribution de services à une maille territoriale fine

Quand les pouvoirs publics ont choisi d'assurer un accès de proximité à certains services à tous les citoyens (pharmacie, notaire), l'État a pu décider d'assurer un revenu minimal aux professionnels établis dans les zones où la demande était la plus faible. La fixation d'un tarif a pu contribuer à cet objectif d'aménagement du territoire, en association avec une restriction de l'offre (numerus clausus) qui a assuré aux entreprises des secteurs moins attractifs une base minimale de chiffre d'affaires.

³ Ainsi, le barème réglementé des honoraires des commissaires aux comptes prend il la forme d'une fourchette d'heures à consacrer en fonction du type d'entreprise audité, tandis que la rémunération horaire du prestataire est libre. La fourchette horaire permet à l'organe dirigeant d'une entreprise d'appréhender la masse de travail que représente l'audit légal de ses comptes et réduit l'asymétrie d'information qui pouvait exister *a priori*. Le taux horaire, laissé libre, dépend de la notoriété et de la compétence du commissaire aux comptes retenu. La possibilité de comparer sur internet les tarifs revendiqués par différents prestataires permet enfin d'établir le positionnement du cabinet au sein du secteur. En définitive, le tarif est libre mais le consommateur bénéficie d'une information réduisant les risques d'anti-sélection.

Annexe III

En effet, en cas de concurrence sur les prix et de mobilité des consommateurs (notaire, pharmacie hors urgence), les entreprises les plus productives situées en secteur dynamique pourraient attirer tout ou partie des demandeurs dans un périmètre large et dégrader la situation financière de celles établies dans les zones plus retirées.

Cependant, **cet objectif politique d'accès de proximité peut être rempli par d'autres moyens (subventions aux seuls professionnels concernés, en particulier) en affichant clairement le coût de l'aménagement du territoire, et en évitant les effets secondaires négatifs qui peuvent être associés à un tarif.** En particulier, la définition d'un tarif unique au niveau national, qui repose sur l'équilibre financier des entreprises les moins rentables, se traduit par le risque d'une rente excessive des producteurs établis dans les secteurs où la demande se révèle plus forte ou les coûts plus faibles.

1.4.2. Le tarif peut contribuer à l'égalitarisme des consommateurs vis-à-vis de la qualité

La demande pour de nombreux services (santé, droit en particulier) est caractérisée par une très forte inélasticité.

Laissé libre, le marché se traduirait par une différenciation par les prix en fonction de la qualité, qui interdirait aux personnes aux revenus les plus modestes l'accès aux professionnels les plus performants quand bien même cela serait techniquement justifié.

L'introduction d'un tarif permet une différenciation focalisée sur la qualité, et non plus prioritairement sur le prix.

1.4.3. Lorsqu'il est fixé à un niveau adéquat, le tarif permet la maîtrise des dépenses prises en charges par la collectivité

Si une partie ou la totalité du coût du service n'est pas à la charge du consommateur, ce dernier n'est pas incité à mettre les prestataires en concurrence. Ceux-ci peuvent alors fixer un prix trop élevé. C'est notamment le cas pour les dépenses de santé (soins, médicaments) qui sont prises en charge par la sécurité sociale et les mutuelles. Des prix trop élevés se traduiraient par un surcoût pour la société, ce qui contribue à justifier l'existence d'un tarif réglementé dans certains secteurs.

Réciproquement, la fixation d'un niveau de prix trop élevé ou la faible incitation tarifaire à la recherche de gains de productivité peuvent induire des dépenses publiques supérieures à l'optimum qui résulterait d'une concurrence efficace sans tarif réglementé.

1.5. Le tarif peut adopter différentes formes, l'analyse économique privilégiant sa définition en lien avec les coûts réels d'une structure efficiente

La tarification au forfait par acte ou par bien présente l'avantage de rendre prévisible le coût que supportera le consommateur et de le maintenir dans les limites fixées par les pouvoirs publics. En outre, la forfaitisation permet d'éviter le contrôle du calcul des honoraires du prestataire.

Cependant, les services des professions réglementées ne peuvent généralement pas être totalement standardisés en raison du caractère spécifique des besoins de chaque consommateur.

D'autres solutions peuvent être explorées comme la combinaison d'un montant forfaitaire (minoré pour les actes modestes) et d'une rémunération proportionnelle à un sous-jacent.

En ce cas, au-delà d'un plafond applicable à une proportion significative des actes réalisés, le tarif peut être librement défini entre le professionnel et le client et donner lieu à une concurrence totale, dans la limite éventuelle du tarif calculé selon la réglementation applicable aux tranches inférieures⁴.

De façon générale, pour assurer un niveau adéquat de prix et de consommation, **les tarifs des actes devraient être définis par l'ajout d'une marge raisonnable aux coûts réels d'une structure efficiente** (sauf en cas de péréquation assumée par le régulateur). L'objectif du régulateur dans la définition d'un tarif réglementé consiste ainsi à révéler et exploiter les informations portant sur la structure de coûts des opérateurs efficaces, puis à déterminer un niveau de marge à ajouter à ces coûts.

1.6. La réglementation des tarifs présente un coût pour les pouvoirs publics et pour les professionnels

1.6.1. Les coûts imputables à l'administration peuvent être réduits par des stratégies de révélation de l'information par les professionnels

La réglementation tarifaire engendre des coûts de mise en place, d'évaluation et d'évolution des règles à appliquer. Face à des professionnels mieux informés quant à leur propre structure de coût, le régulateur doit s'il est performant dédier des effectifs à la réduction de cette asymétrie d'information (par la collecte et l'analyse de données), en vue d'ajuster le tarif au niveau globalement optimal.

De même, le respect de la réglementation suppose la réalisation de contrôles qui reviennent pour tout ou partie à l'administration.

Ces coûts doivent être mis en regard des inefficacités qui seraient générées par un tarif inadapté ou non respecté : rente des producteurs et prix excessifs au détriment des consommateurs (en cas de fixation à un niveau trop élevé), ou baisse de la qualité et stratégies de contournement (si le tarif est trop bas), avec des conséquences potentielles sur des millions de consommateurs.

La réduction des coûts liés à ces deux volets -définition des règles et contrôle de leur application- peut passer par une plus grande souplesse tarifaire, à travers par exemple le remplacement d'un tarif fixe par une fourchette ou un plafond de prix. S'ils sont soumis à une concurrence partielle ou à une concurrence potentielle, les professionnels sont incités à révéler leur structure de coûts vis-à-vis du régulateur et à réaliser des investissements visant à améliorer leur efficacité et leur efficience.

Ces stratégies sont d'autant plus efficaces que les barrières à l'entrée et autres formes de restrictions de l'offre sont faibles. Elles sont susceptibles de réduire la rente de certains professionnels si celle-ci se révèle injustifiée.

⁴ Pour les actes les plus coûteux (réalisés par des entreprises ou des particuliers fortunés), le client est *a priori* mieux informé et plus sensibilisé au rapport qualité prix de la prestation.

1.6.2. L'existence d'un tarif peut se traduire par des coûts ou des moindres recettes pour les professions réglementées

Les professionnels participent dans certains cas au contrôle de la bonne application du tarif à travers des inspections diligentées par un organe central ou par les pairs. Le financement de ces inspections résulte alors d'une cotisation obligatoire prélevée sur le chiffre d'affaires des professionnels.

Par ailleurs, la difficulté à réévaluer à une fréquence élevée les tarifs réglementés (sur une base annuelle) se traduit, toutes choses égales par ailleurs (volume et productivité) par une érosion par l'inflation de la rémunération des professionnels, entre deux mises à jour réglementaires, sauf si cet effet a été anticipé.

1.7. La publicité portant sur les tarifs est susceptible de générer des effets ambivalents

En cas de tarifs non strictement administrés (libres pour les avocats, plafonnés pour les pharmaciens par exemple), l'interdiction de publicité sur les tarifs qui s'applique à certaines professions (services juridiques et services de santé, en particulier) réduit la possibilité de mise en concurrence sur ce critère, concurrence qui serait facilitée par les comparateurs de prix qui se sont multipliés sur internet.

La diminution des coûts de recherche d'information tarifaire devrait *a priori* faire baisser les prix⁵ et diminuer leur dispersion par rapport aux marchés physiques⁶, notamment par l'intensification de la concurrence et l'élimination des rentes de situation de certains monopoles locaux.

A titre d'exemple, les prix des médicaments remboursables sont réglementés mais il s'agit de prix « plafond ». Dans le cas de médicaments remboursables mais à prescription facultative (et a fortiori de médicaments non remboursables), si le consommateur n'a pas d'ordonnance, le coût est à sa charge. S'il disposait d'information sur les prix pratiqués dans les différentes officines, il pourrait être incité à mettre les pharmacies en concurrence.

Ces effets positifs, qui permettent en cas de qualité égale de produit ou de service de privilégier les entreprises les plus efficaces, doivent être mis en relation avec certains inconvénients, théoriques et pratiques.

Ainsi, sur des marchés où la qualité est difficilement appréciée par le consommateur (santé, justice), une publicité sur les prix pourrait conduire à surévaluer ce critère dans les décisions de consommation, et à évincer les professionnels offrant la meilleure qualité en surpondérant les mauvais (phénomène d'anti-sélection).

⁵ Les études empiriques observant en effet des prix inférieurs sur Internet mais cela ne traduit pas uniquement l'impact de l'accroissement de la concurrence lié à une plus grande transparence des prix : les coûts liés à la vente en ligne sont nettement inférieurs à ceux de la vente en magasin ce qui explique une partie de la baisse des prix.

⁶ "Lower buyer search costs in electronic marketplaces promote price competition among sellers. This effect will be most dramatic in commodity markets, where intensive price competition can eliminate all seller profits." Bakos Y., 1997, "Reducing Buyer Search Costs : Implications for Electronic Marketplaces", *Management Science*, Vol. 43, n°12

De plus, une grande transparence tarifaire peut amener à des phénomènes de collusion tacite, dans certains marchés particuliers, caractérisés par des barrières à l'entrée, un nombre restreint de concurrents, une demande en croissance et un haut niveau de transparence. Les entreprises peuvent alors aligner leurs prix, au détriment du jeu de la concurrence et donc du consommateur. En effet, une plus grande transparence des prix permet également aux vendeurs de surveiller les stratégies de leurs concurrents et de réagir à des comportements agressifs par des représailles⁷. C'est ainsi que Smith⁸ (2001) montre, à l'aide d'un jeu répété, que pour les biens culturels, les possibilités de collusion augmentent avec l'ancienneté du produit.

L'accroissement de la transparence des tarifs doit donc se faire avec prudence, profession par profession.

2. Si certains secteurs étudiés par la mission correspondent aux cas théoriques, certains tarifs administrés ne s'inscrivent pas dans ce cadre

2.1. L'existence de tarifs réglementés apparaît justifiée dans la majorité des secteurs étudiés

Le secteur de la santé est marqué par une asymétrie d'information forte entre producteurs et consommateurs, associée à une faible élasticité-prix et à un biais comportemental dû à la prise en charge majoritaire des dépenses par un acteur tiers (essentiellement l'assurance maladie). Le tarif réglementé y permet un accès uniforme aux soins de qualité, quelles que soient les ressources du patient, et l'atteinte d'un niveau satisfaisant de soins qui contribuent au bien-être social global. La maîtrise de la surconsommation (en quantité, en qualité) constitue également un impératif budgétaire, du fait du financement des soins par la collectivité : l'existence d'un tarif réglementé est justifiée.

La prise en charge par la collectivité des dépenses (avec pour conséquence l'absence d'effort et l'apparente gratuité pour le consommateur), l'asymétrie d'information et l'aversion au risque sont en effet susceptibles d'encourager une consommation excessive des services et des biens. Les modalités du barème réglementé peuvent réduire ces biais de consommation. L'introduction de tickets modérateurs contribue également à cet objectif. Le principe du « tiers payant contre générique », initié en mai 2012 par un accord entre l'assurance maladie et les syndicats de pharmaciens, joue le même effet : réintroduire une incitation économique (à travers un effort et la nécessité d'avancer les fonds) pour le consommateur. L'effet a été immédiat : le taux de recours aux génériques a atteint le niveau moyen de 84 % en 2012⁹, contre 71 % au moment de l'entrée en vigueur de la mesure.

Ainsi, les tarifs des laboratoires d'analyse, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, médecins, ambulances, masseur-kinésithérapeute et infirmiers sont-ils justifiés économiquement pour des soins prescrits. L'enjeu consiste à en définir le niveau optimal, qui assure un niveau de qualité satisfaisant au meilleur coût pour la collectivité.

Le niveau de prix des prestations des médecins, des infirmiers et des ambulanciers ne semble pas se traduire en général par un revenu aberrant de ces professionnels.

⁷ Larribeau S., Pénard T., 2002, « Le commerce électronique en France : un essai de mesure sur le marché des CD », *Economie et Statistique*, n°355-356.

⁸ Smith M., 2001, "The Law of One Price : The Impact of IT-enabled Markets on Consumer Search and Retailer Pricing", Working Paper of the Carnegie Mellon University.

⁹ Statistiques au 26 décembre 2012

Annexe III

A l'image des exemples du secteur de la santé, l'aide juridictionnelle prise en charge par le ministère de la justice suppose, pour les mêmes raisons, la fixation des honoraires des avocats (pour les seuls requérants éligibles, sous plafonds de ressources) et huissiers (tarif étendu à l'ensemble de l'activité et pour l'ensemble des clients).

La situation de monopole territorial (activité à rendements croissants) et les obligations légales de recours aux greffes des tribunaux de commerce, le monopole temporel détenu par les taxis, la désignation par une tierce partie des mandataires et administrateurs judiciaires justifient l'existence d'un plafond de prix en vue de la protection du consommateur.

Dans le secteur des ventes aux enchères, la libéralisation des ventes volontaires en 2000 s'est traduite par un doublement des prix qui interroge quant à sa situation concurrentielle et à la capacité des consommateurs à intégrer le montant des frais dans leur comportement lors des enchères. Dans ce contexte, l'existence d'un tarif plafond pour les ventes judiciaires semble pertinente.

2.2. Des services imposés par la réglementation et réservés à certains professionnels ne font pas l'objet d'un tarif fixé par l'administration, sans que le consommateur apparaisse lésé

Le contrôle technique automobile, le diagnostic immobilier et l'audit légal des comptes se rejoignent en ce qu'ils constituent des obligations réglementaires pour de nombreux consommateurs (propriétaires de véhicules anciens pour le premier, vendeurs de biens immobiliers pour le second, entreprises et associations représentant les trois quarts du PIB français pour le dernier). Ces activités sont par ailleurs réservées à des entreprises définies par la réglementation : centres de contrôle agréés, diagnostiqueurs immobiliers et cabinet de commissaire aux comptes.

Pour autant, le contrôle technique automobile et le diagnostic immobilier ne font l'objet d'aucune réglementation tarifaire. Quant à l'audit légal des comptes, le barème défini par le code de commerce quantifie uniquement la durée estimée du contrôle en fonction de la complexité attendue, à travers une fourchette horaire. Le taux horaire pratiqué par le professionnel est, lui, libre, ce qui se traduit dans les faits par une liberté tarifaire.

Ces trois secteurs sont caractérisés par une concurrence efficace, marquée par une liberté d'installation doublée d'une information tarifaire aisée du consommateur, une variété des tarifs et des prestations, et par des tarifs concurrentiels. Des enquêtes menées par la DGCCRF en 2011 et 2012 sur les diagnostiqueurs immobiliers et installations de contrôle technique ont ainsi conclu à un fonctionnement satisfaisant de ces marchés.

Plusieurs facteurs contribuent à la protection du consommateur par le jeu de la concurrence, en dépit de l'asymétrie d'information qui peut exister entre professionnels et clients. Les trois marchés sont ainsi dépourvus de toute forme de numerus clausus, le maillage territorial est satisfaisant (et la liberté d'installation totale) et le coût d'entrée de nouveaux acteurs, bien que non négligeable (formation longue pour les commissaires aux comptes, investissement et formation pour les deux autres professions), ne constitue pas un obstacle.

Dans ces conditions, la croissance du marché (cas du contrôle automobile et du diagnostic immobilier sur la dernière décennie) est accompagnée d'une augmentation de l'offre qui évite de donner un avantage définitif aux professionnels déjà établis.

2.3. Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire ne sont pas toujours réunies du point de vue économique

Dans un nombre réduit de cas, il n'existe ni défaut de concurrence apparent, ni asymétrie d'information, ni de politique publique avérée qui justifie l'existence d'un tarif. Ainsi **la négociation immobilière effectuée par un notaire**, activité hors monopole, fait l'objet d'une rémunération réglementée¹⁰. Cette activité est exercée en concurrence avec des agences immobilières, qui facturent, elles, des honoraires libres.

Dès lors, l'existence du tarif n'apparaît pas économiquement justifiée, sauf dans les cas d'une prestation de négociation liée à un acte sous monopole des notaires (par exemple, la mise en location suite à une acquisition ayant donné lieu à un acte chez le même notaire). En effet, dans le cas de ces ventes liées, les notaires pourraient pratiquer un prix inférieur à celui des concurrents pour les activités de négociation immobilière et compter sur l'acte de vente associé pour assurer leur rémunération.

Ceci conduirait à une concurrence potentiellement déloyale entre les acteurs (pratique de prix prédateurs), qui peut cependant être résolue par la mise en œuvre de contrôles a posteriori en lieu et place d'un tarif fixé.

La mission relève qu'en l'état actuel, le tarif des notaires est inférieur au coût généralement pratiqué par des agences immobilières. Par exemple, pour la vente d'un bien de 200 000 €, les honoraires notariaux liés à la transaction sont tarifés à 6 143 € (soit 3,1 % du prix du bien).

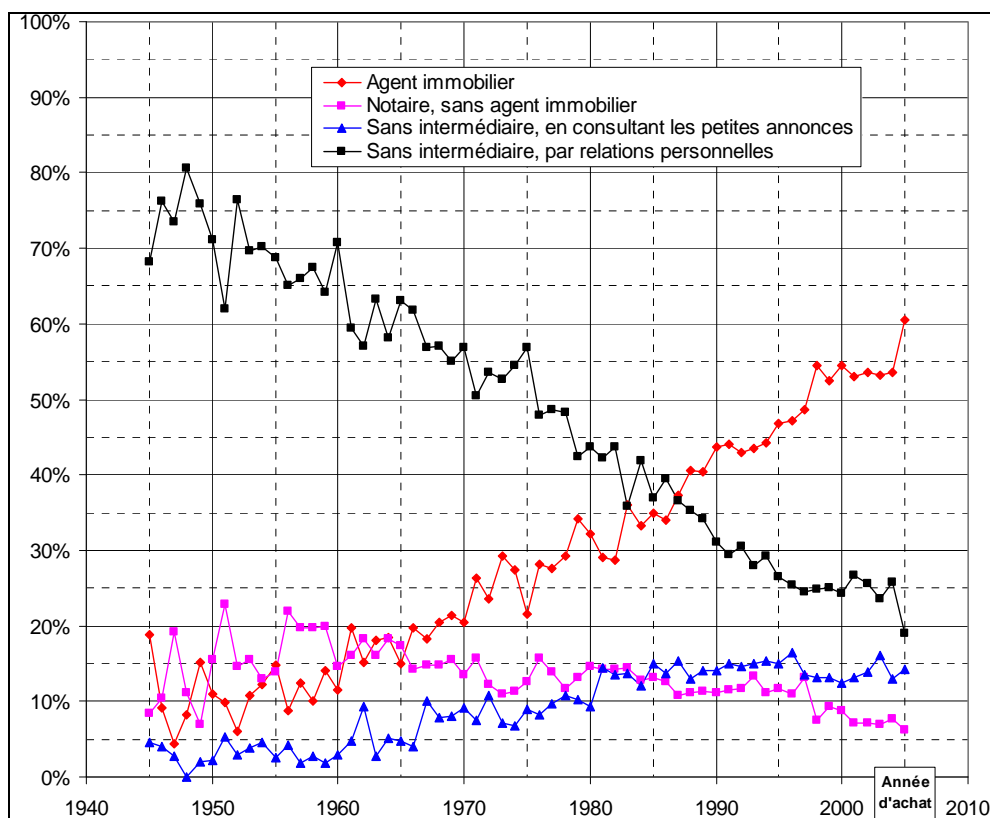
Les prix pratiqués par les agences immobilières sont libres depuis 1986¹¹. Fin 2012, pour le même bien, ils peuvent être estimés à environ 5 % hors taxes, soit 10 000 €, un prix supérieur de 62 % à celui d'un notaire. Cette différence n'a de façon paradoxale pas empêché durant les dernières décennies l'accroissement de la part des agents immobiliers dans le marché des transactions immobilières, et la baisse de celle des notaires.

Une explication pourrait résider dans l'interdiction qui est faite aux notaires de recourir à la publicité, et dans l'interdiction plus spécifique qui leur est imposée d'afficher à l'extérieur des études les biens qu'ils sont susceptibles de proposer à la vente ou à la location.

¹⁰ Les émoluments de négociation immobilière sont encadrés par décret, sous forme d'un tarif proportionnel à la valeur du bien (tranche de 5 % HT jusqu'à 45 735 € puis 2,5 % au delà).

¹¹ Ordonnance n° 86-1243 relative à la liberté des prix et de la concurrence, 1er décembre 1986.

Graphique 1 : Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945



Source : Friggit, CGEDD/S2, novembre 2008

3. La régulation des tarifs constitue un exercice difficile à mettre en œuvre de manière optimale, y compris dans les cas où elle est légitime

L'approche économique du tarif réglementé visant à corriger les défaillances du marché amène à fixer un tarif optimal du point de vue collectif, c'est-à-dire un tarif qui optimise le niveau des prix et de la production. L'efficacité de la réglementation tarifaire repose sur l'hypothèse théorique d'un régulateur intéressé par la maximisation du bien-être social et informé de la structure des coûts des producteurs et de la demande optimale des consommateurs.

Dans les faits, de nombreuses difficultés conduisent à s'écarter du niveau optimal des tarifs.

3.1. Le manque d'informations et d'expertise portant sur les coûts associés aux actes peuvent contribuer à retenir un niveau initial des tarifs non optimal

Les professions réglementées bénéficient d'une information plus complète que le régulateur quant aux coûts associés à une structure d'exercice efficace et efficiente. En particulier, l'appréciation du coût réel de chaque acte leur est possible. L'administration de tutelle ne peut opposer de contre-expertise aussi bien informée aux propositions formulées par les professionnels lorsqu'il s'agit de définir le tarif d'un nouvel acte. Elle est alors contrainte de s'appuyer sur l'expertise des professionnels eux-mêmes.

Annexe III

Les représentants des professions, qui en assurent généralement la défense, peuvent être amenés à proposer des niveaux de prix qui dépassent la tarification optimale (coût marginal ou coût moyen et marge raisonnable), au détriment des consommateurs et du bien-être global.

Une illustration des modalités de définition du tarif d'un nouvel acte permet de rendre compte des difficultés méthodiques que rencontre le régulateur. Il convient de noter que la saisine de l'autorité de la concurrence n'est pas requise en général lors de l'entrée en vigueur ou de la réévaluation d'un tarif réglementé, lorsque le périmètre des activités sous monopole n'est pas modifié.

3.1.1. Consultée en 2010 sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé

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

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

L'Autorité a travaillé à partir des éléments produits par la chancellerie et par la chambre nationale des huissiers de justice (CNHJ). Eu égard au temps de travail qu'elle a estimé à 1h20, la CNHJ avait suggéré d'établir le prix de la prestation à 86,96 € HT, soit à 1,04 € près le montant proposé par la chancellerie (88 € HT pour une durée moyenne d'environ 45 minutes).

L'autorité de la concurrence a souligné que les estimations de temps passé par dossier de la CNHJ étaient surévaluées et a recommandé une minoration du tarif réglementé par rapport au projet sur lequel elle était saisie (-26 %, soit 65 € HT).

En particulier, la CNHJ ajoute au temps de travail effectif diverses tâches administratives, dont notamment le transport au greffe pour la consultation des pièces du dossier, qui est estimé à 20 minutes et pourrait être mutualisé.

En conclusion, l'autorité émet un avis défavorable à l'intégration de cet acte au monopole des huissiers pour des raisons relevant de la concurrence, et souligne dans sa conclusion qu'elle manifeste « *de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé, qui ne paraît, en définitive, ni objectif, ni proportionné* ».

3.1.2. La construction de certains tarifs constitue une réponse imparfaite à la complexité de certaines prestations

Un tarif unique, même défini avec une grande précision (au risque d'une lisibilité médiocre), peine à rendre compte de la diversité des actes réalisés par les professionnels.

Annexe III

La tarification au forfait présente l'avantage de rendre prévisible le coût que le consommateur et de le maintenir dans les limites fixées par les pouvoirs publics. En outre, la forfaitisation permet d'éviter le contrôle du calcul des honoraires du vérificateur. Facturés au même prix en raison de leur nature identique, certains actes plus consommateurs de temps sont compensés par d'autres plus rapides à réaliser (consultation d'un médecin généraliste conventionné, par exemple, ou certains actes des professions juridiques). Chaque acte n'est donc pas facturé à son coût réel.

Pour rendre compte de variations importantes et se rapprocher des dépenses engagées (et donc du tarif optimal) par les professionnels, le régulateur peut dans certains cas avoir recours à des tarifs proportionnels à une valeur qui est censée être corrélée avec les coûts. Ainsi certains actes des notaires (transactions immobilières par exemple) présentent un tarif indexé sur des valeurs sous-jacentes (prix de l'immeuble).

Le tarif proportionnel peut également viser à inciter le professionnel à fournir le juste degré d'effort en vue d'un résultat efficace. C'est par exemple le cas du tarif des huissiers en matière de recouvrement de créances (indexé en partie sur les sommes effectivement recouvrées) ou de celui des administrateurs et mandataires judiciaires.

Ces tarifs proportionnels, qui peuvent contribuer à un bon fonctionnement des secteurs régulés, doivent être mis au regard de deux réserves principales :

- ♦ la valeur du sous-jacent ne constitue pas nécessairement un indicateur de complexité de l'acte. Ainsi, la vente d'un appartement ancien de caractéristiques données dans deux villes marquées par des prix de l'immobilier très différents est elle associée strictement aux mêmes prérogatives de la part du notaire. Cependant, si la valeur du bien varie du simple au triple entre les deux cas, la rémunération du professionnel connaîtra sensiblement le même triplement ;
- ♦ l'incitation tarifaire est difficile à mettre en œuvre. Ainsi, le tarif des mandataires judiciaires prévoyait-il jusqu'en 2004 un droit proportionnel pour contestation de créances, à l'effet contreproductif. De même, celui des administrateurs judiciaires intègre des horaires proportionnels au chiffre d'affaires réalisé. Cette valeur sous-jacente est certes liée à l'importance de l'entreprise en redressement mais elle ne permet pas de qualifier de façon satisfaisante l'efficacité du professionnel, qui demeure difficile à estimer selon une variable unique et objectivable.

3.2. Des activités réalisées pour le compte du secteur public, non monétisées à leur juste prix, favorisent une capture du régulateur et génèrent un surcoût pour tout ou partie des consommateurs

3.2.1. Certains professionnels effectuent une partie de leurs prestations à perte ou sans visibilité de leur coût par les administrations, pour des motifs d'intérêt public

En sus des huissiers du Trésor (fonctionnaires d'État), la direction générale des finances publiques (DGFIP) a recours aux services d'huissiers de justice pour effectuer une partie des procédures de recouvrement amiable. La DGFIP n'est pas en mesure de quantifier l'efficacité et l'efficience de ces procédures, dont elle ignore le coût : ce dernier est en effet intégralement répercuté sur le débiteur¹². Ceci limite la capacité de l'administration de formuler des

¹² Par exception à la règle qui fait porter les frais de recouvrement amiable sur le créancier (privé, par exemple), l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et l'article 128-I de la loi du 30 décembre 2004 prévoient que les frais sont facturés au débiteur lorsque le créancier est l'Etat ou une collectivité locale.

Annexe III

exigences en termes de qualité de service (taux et délai de recouvrement, prix facturé au consommateur).

La mission relève enfin qu'en l'état actuel, aucun marché n'est passé pour désigner les études qui travaillent pour le compte de la DGFIP, en dépit du chiffre d'affaires conséquent que cette activité peut représenter.

Dans les tribunaux de commerce (TC), les greffes sont en théorie placés sous le contrôle du président du TC. Le secrétariat du tribunal constitue une activité des greffiers pour lesquels ils ne sont pas rémunérés directement. Dans les faits, les activités de fonctionnement des tribunaux sont effectuées dans le cadre d'un monopole qui est financé essentiellement grâce à la collecte et à la vente des actes authentiques et des informations récoltées auprès des entreprises. Du fait de cette apparente gratuité, la visibilité et les exigences des présidents (et de la chancellerie) en matière de fonctionnement des tribunaux¹³ est réduite à la bonne volonté des greffes. Le fonctionnement de la justice consulaire repose ainsi en partie sur un modèle économique relativement efficace, mais à l'efficacité et au contrôle non maîtrisés.

De même, l'accès aux informations des greffes des tribunaux de commerce est-il gratuit pour le ministère de la Justice, alors qu'il est facturé à tout autre consommateur.

Toujours dans le secteur juridique, les activités de suivi des audiences et d'assignation par les huissiers sont considérées par la chancellerie comme étant réalisées à prix coûtant, voire à perte par ces professionnels libéraux, alors même qu'elles résultent du bon fonctionnement de la justice et devraient être prises en charge par le secteur public (par fonctionnarisation ou délégation de service public). Le coût réel de ces activités est inconnu de la chancellerie, et les surcoûts qui seraient occasionnés par leur intégration au giron public contribuent à apprécier la rémunération des huissiers de manière globale, avec l'objectif de rechercher un équilibre qui traduit de fait une péréquation.

De même, certaines activités réalisées par l'UTAC en tant qu'opérateur technique central (OTC) du contrôle automobile pour le compte de l'État (réflexion prospective sur les points de contrôle, représentation internationale, veille technique) ne font pas l'objet d'une rémunération directe par une subvention. Elles sont financées dans le cadre d'un ensemble plus vaste de missions (qui comprend la collecte des informations portant sur les contrôles techniques réalisés et la publication d'un bilan annuel) par un prélèvement forfaitaire de 0,35 € sur chaque contrôle effectué par un consommateur. Le coût relatif des différents volets de l'activité de l'OTC est inconnu de l'administration, malgré une rémunération totale supérieure à 6 M€ pour l'UTAC.

Pour compenser les activités réalisées en apparente gratuité pour le compte de la sphère publique (administration, justice), un prix supérieur est facturé à d'autres consommateurs. Ainsi certains tarifs réglementés traduisent-ils dans leur structure un financement de services publics par les consommateurs, c'est-à-dire un prélèvement obligatoire masqué.

Le montant des frais est calculé selon un taux proportionnel aux sommes recouvrées, fixé en dernier lieu par un arrêté du 11 juin 2008 : 12, 55 % hors taxe des sommes recouvrées par l'huissier de justice. Le montant de ces frais ne peut être ni inférieur à 6,27 € HT, ni supérieur à 300 € HT par dossier transmis par le comptable du Trésor.

¹³ Des présidents des tribunaux de commerce soucieux de mettre en place une démarche de qualité sur l'ensemble de leur activité se sont ainsi vu opposer un refus des greffiers pour la partie qui leur incombe, qui rend impossible une procédure de certification globale.

Annexe III

Ces pratiques réduisent la capacité pour le régulateur de connaître la structure des coûts associés à ces services, d'exiger des améliorations ou des résultats précis, et interdisent par là-même le calcul de l'efficacité des professionnels. Enfin, elles limitent la possibilité de définir un tarif optimal pour les actes facturés aux consommateurs, puisque ce dernier tarif intègre une péréquation non estimée. Le prélèvement correspondant sur les consommateurs ne peut pas être réexaminé sérieusement : le régulateur est contraint à un raisonnement global portant sur les revenus de la profession là où la théorie économique imposerait une connaissance fine de la structure de coût de chaque acte.

3.2.2. Utilisé comme outil d'aménagement du territoire, un tarif réglementé associé à des restrictions à l'installation est susceptible de générer des inefficiences ou des rentes

De la même façon, la volonté politique de proposer un accès de proximité à certains services (santé, droit) peut prendre différentes formes, directes (subvention à des opérateurs) ou indirectes.

Les administrations de tutelle, à l'image des ordres, mettent en avant la nécessité d'imposer une restriction de l'offre associée à un tarif réglementé pour assurer la présence locale de professionnels. La liberté d'installation et la liberté des tarifs seraient susceptibles de générer des déserts pharmaceutiques, juridiques, médicaux.

Partant de ce principe, le tarif doit permettre d'assurer un revenu décent aux entreprises situées dans les secteurs où la demande est la plus faible (secteurs ruraux), c'est-à-dire aux entreprises qui sont susceptibles de présenter la plus faible efficacité (du fait de moindres rendements d'échelle et d'effets d'apprentissage réduits en particulier).

De plus, dans de nombreuses professions (pharmacies, notaires, huissiers, administrateurs et mandataires judiciaires, commissaires priseurs judiciaires), les tarifs sont définis de façon uniforme au niveau national. Dès lors, la fixation des tarifs en considérant les études les moins productives se traduit par un **prélèvement d'un niveau inefficace dans les secteurs les plus dynamiques**. Le coût global pour la collectivité de ce maillage territorial fin n'est pas connu des régulateurs et du législateur.

Dans les secteurs à la demande forte, en effet, les professionnels ne sont pas suffisamment incités à adopter une structure de coût efficace, du fait d'une concurrence faible ou inexistante sur les tarifs et d'une rémunération assurée par un chiffre d'affaires plus important. Lorsqu'ils réalisent des gains de productivité, ils en captent la totalité des bénéfices sans partage financier avec le consommateur.

A titre d'illustration, il est possible de rappeler le fait que le gel des tarifs des greffes de tribunal de commerce sur de longues périodes dans les années 1980-1990 a coïncidé avec le développement de services innovants de mise à disposition des informations des sociétés (Infogreffe et ses concurrents aujourd'hui fusionnés), qui permettaient de réaliser des revenus supplémentaires par l'investissement et l'innovation. Le tarif des notaires a, lui, été revu de façon régulière durant la même période. Fin 2012, les procédures de dématérialisation et d'uniformisation des actes des notaires n'ont pas encore abouti et n'ont pas permis la production de services en ligne unifiés et variés portant sur l'exploitation des données immobilières (historique par rue, cartes de visualisation dynamique, analyses et alertes).

Une enquête menée par la DGCCRF auprès d'études d'huissiers en novembre 2012 a permis de vérifier la diversité des rentabilités des études relevée dans les données fiscales, en fonction de la localisation mais aussi de l'organisation retenue. Parmi les douze études rencontrées, la plus innovante et la mieux organisée (où des démarches de qualité ont été mises en œuvre par les associés) atteint par exemple une rentabilité de 60 %.

3.2.3. Les tarifs administrés révèlent dans certains cas ce que les économistes appellent une « capture du régulateur »

La théorie de la « capture du régulateur » énonce le fait que les entreprises sont demandeuses de règles qui visent à les protéger de la concurrence. Ces règles incluent par exemple la restriction légale de l'offre ou la définition de tarifs fixes qui s'imposeraient à tous. En lien avec la réglementation qu'ils revendiquent, les professionnels sont susceptibles d'offrir des contreparties (légales ou non).

Stigler, économiste à l'origine de l'économie industrielle de la réglementation, évoque une « capture de la réglementation » par les professionnels au détriment des consommateurs et des contribuables, moins enclins à se mobiliser du fait d'un gain individuel plus faible.

La mission a identifié plusieurs contreparties ou facteurs pouvant contribuer à la « capture du régulateur » en matière de définition des tarifs :

- ◆ la prise en charge d'activités d'intérêt public et l'aménagement du territoire (cf. paragraphes précédents), qui engendreraient des dépenses budgétaires supplémentaires si leur coût n'était pas acquitté par les consommateurs sous forme d'une sur-rémunération d'autres actes ;
- ◆ le pouvoir de blocage de certains professionnels (exemple des taxis) ;
- ◆ le manque d'informations dont disposent certaines tutelles et la dépendance vis-à-vis des professionnels que cette asymétrie engendre pour établir la réglementation elle-même.

Les signes d'une « capture du régulateur » comprennent notamment :

- ◆ les modalités de définition des tarifs initiaux, qui s'appuient parfois largement sur les propositions de la profession, ainsi qu'illustré au paragraphe 3.1.1 ;
- ◆ les conditions de réévaluation de certains tarifs
 - l'appréciation de l'augmentation des tarifs est parfois guidée par l'objectif du maintien de la rémunération globale de la profession (en euros constants). Ce fut manifestement le cas en 2004 au moment de la réforme du tarif des mandataires judiciaires. Pour compenser la suppression d'un acte au tarif unanimement contesté (un droit proportionnel portant sur la contestation de créances), la chancellerie a décidé l'augmentation d'autres honoraires de façon à obtenir un maintien global du chiffre d'affaires des mandataires judiciaires ;
 - l'absence de prise en compte des gains de productivité au moment des négociations de réévaluations constitue une prise de position en faveur des producteurs, au détriment des consommateurs (cf. paragraphe 3.3.2).

3.2.4. Les administrations de tutelle sont globalement peu sensibilisées aux enjeux liés au pouvoir d'achat du consommateur et la contestation des honoraires s'effectue en première instance auprès de représentants des professionnels

Dans leurs décisions de planification et de réévaluation des tarifs réglementés, les administrations considèrent en priorité la qualité du service rendu, qui constitue un objectif majeur, en vue d'assurer la santé et la sécurité juridique ou comptable des particuliers et des entreprises. En revanche, l'objectif de protection du pouvoir d'achat des consommateurs ne figure pas explicitement dans les missions des tutelles.

Face à l'organisation efficace des professionnels (nombre d'acteurs réduit pour lesquels les tarifs constituent un enjeu crucial), la représentation des consommateurs est peu pressante vis-à-vis des tutelles (intérêts diffus pour une masse importante d'individus).

Annexe III

Peu favorisés par le manque de lisibilité des tarifs, les recours contentieux sont rares, et les actions collectives inexistantes. Par ailleurs, en cas de différent avec un membre d'une profession juridique réglementée (huissier, notaire, avocat), un client doit adresser une plainte à l'organisation représentant ce professionnel, avec un délai de carence avant de pouvoir recourir à un tiers non intéressé en appel.

Ainsi, la contestation des honoraires demandés par un avocat à son client est régie par les articles 174 et suivants du décret du 27 novembre 1991. Les réclamations sont soumises au bâtonnier par l'une ou l'autre partie. Le bâtonnier est tenu de prendre une décision dans les quatre mois (un délai prorogeable de quatre mois par décision motivée du bâtonnier). En l'absence de décision ou en cas d'appel de la décision, un recours peut être demandé dans le délai d'un mois auprès du premier président de la cour d'appel, saisi par l'avocat ou la partie.

La durée et les modalités de telles procédures semblent peu favorables à la contestation des honoraires facturés, notamment en cas de soupçon d'anomalies mineures.

Enfin, des phénomènes de « capture du régulateur » présentés au paragraphe 3.2.3 sont susceptibles de réduire l'objectivité des décisions de l'administration de tutelle, partenaire quotidien des professions dont elle assure le contrôle.

La combinaison de ces facteurs se traduit par un déséquilibre dans la définition des tarifs quand ils existent, au détriment des consommateurs.

Dans les faits, l'analyse critique souvent insuffisante car peu documentée des ministères vis-à-vis des propositions de tarifs élaborées par les professions, l'absence de saisine spontanée d'un service compétent sur ces sujets¹⁴ et le manque d'analyse d'impact économique pour les consommateurs révèlent un intérêt faible pour les questions liées à l'arbitrage entre la qualité et le coût facturé au consommateur.

3.3. La réévaluation des tarifs, initiée par pression politique et marquée par une fréquence faible et des analyses incomplètes, génère des inefficacités fortes au détriment du consommateur

3.3.1. Les réactualisations sont dans certains cas décidées dans des processus politiques : le gel des tarifs sur une longue période augmente le rapport de force de la tutelle et permet la négociation de compromis

Aucun des tarifs réglementés étudiés ne prévoit d'indexation automatique sur une variable définie nationalement (indice des prix à la consommation, indice de productivité d'un secteur). Dès lors, les réévaluations ont lieu à des rythmes et selon une amplitude qui varient fortement d'une profession à l'autre.

Pour les professions de santé (infirmiers, médecins, dentistes, masseurs-kinésithérapeutes), des conventions encadrent les conditions de rémunération et doivent être renégociées tous les cinq ans ou à l'occasion de la signature d'avenants. De même, la réglementation prévoit que les tarifs des taxis sont fixés chaque année par arrêté préfectoral.

En revanche, aucun rythme de réactualisation des tarifs n'est prévu pour les professions du droit, pour les pharmacies ou pour les laboratoires d'analyse médicale. Les besoins de réactualisation sont en théorie d'autant plus marqués que les tarifs sont définis de façon forfaitaire (sans proportionnalité), ou de façon proportionnelle à une variable sous-jacente dont l'évolution n'est pas liée à l'inflation.

¹⁴ L'autorité de la concurrence n'a aujourd'hui pas vocation à s'exprimer sur les évolutions tarifaires, sauf en cas d'extension du périmètre du monopole où l'évaluation des tarifs constitue un des éléments de l'analyse menée par l'autorité.

Annexe III

Des exemples permettent de constater une variété de pratiques en matière de réactualisation :

- ◆ notaires : le barème défini en 1978 a été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne) ;
- ◆ huissiers de justice : le barème défini en 1996 a été modifié à 17 reprises mais avec une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne) ;
- ◆ administrateurs et mandataires judiciaires : les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006 (soit une fois tous les neuf ans en moyenne) ;
- ◆ commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) : le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en ventilant différemment les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total). Cependant, les honoraires des CPJ sont essentiellement proportionnels aux montants adjudiqués, lesquels évoluent *a priori* comme l'inflation, ce qui limite les besoins d'actualisation.

Entre deux réévaluations, l'érosion monétaire par l'inflation conduit à une baisse des revenus non proportionnels des professionnels (toutes choses égales par ailleurs) et augmente la pression sur l'autorité de tutelle.

Les réévaluations constituent dès lors un levier de négociation de l'administration vis-à-vis des professionnels, illustré par exemple par l'augmentation consentie aux notaires en 2011 au moment de la création de l'acte d'avocat, création à laquelle s'était opposé le notariat. Réciproquement, la fréquence et l'amplitude des actualisations traduisent le pouvoir de pression des professionnels sur leur tutelle.

3.3.2. Les tarifs connaissent un effet cliquet et les gains de productivité sont « capturés » par les professionnels

Les tarifs sont définis avant la réalisation des premiers actes, à partir d'estimations effectuées en lien avec les professionnels (cf. paragraphe 3.1.1. pour une illustration).

En théorie, et en cas d'incitation à l'innovation, le processus d'apprentissage des nouveaux actes et les rendements d'échelle devraient permettre de faire baisser le tarif de services devenus usuels (en monnaie constante), au fur et à mesure que la profession gagne en productivité. Ceci assurerait un partage des gains de productivité avec les consommateurs.

Dans les faits, les modifications tarifaires sont généralement effectuées soit de manière incrémentale (ajout, précision ou suppression d'actes), soit de façon globale (augmentation générale des tarifs d'un même pourcentage).

Dans l'ensemble des professions étudiées, à l'exception notable des pharmacies (où la structure des coûts est estimée et où une marge déterminée est accordée au pharmacien), le processus de réévaluation des tarifs ne vise donc pas à identifier pour chaque bien vendu le coût actualisé et d'en déduire le nouveau tarif à appliquer, ni même à établir les gains de productivité globalement constatés pour la profession.

Dès lors, les gains de productivité éventuellement réalisés pour tout ou partie des actes sont « capturés » par les professionnels et les codifications des actes sont rarement remises en question¹⁵. Les baisses de tarifs (en monnaie constante) sont faibles ou inexistantes, en dehors de l'érosion monétaire qui peut exister entre deux réévaluations.

¹⁵ Une exception au sein des professions juridiques concerne les greffes des tribunaux de commerce. La codification individuelle des actes a fait l'objet d'évolutions par le biais de décrets successifs, conduisant à renchérir certains actes et à abaisser le coût d'autres services. Au cours de la dernière décennie, les modifications intervenues sur le barème ont cependant visé un équilibre global des revenus, les hausses compensant les baisses.

Annexe III

Ainsi, les barèmes des notaires en matière d'émoluments fixes sont restés globalement stables en euros constants entre 1981 et 2011.

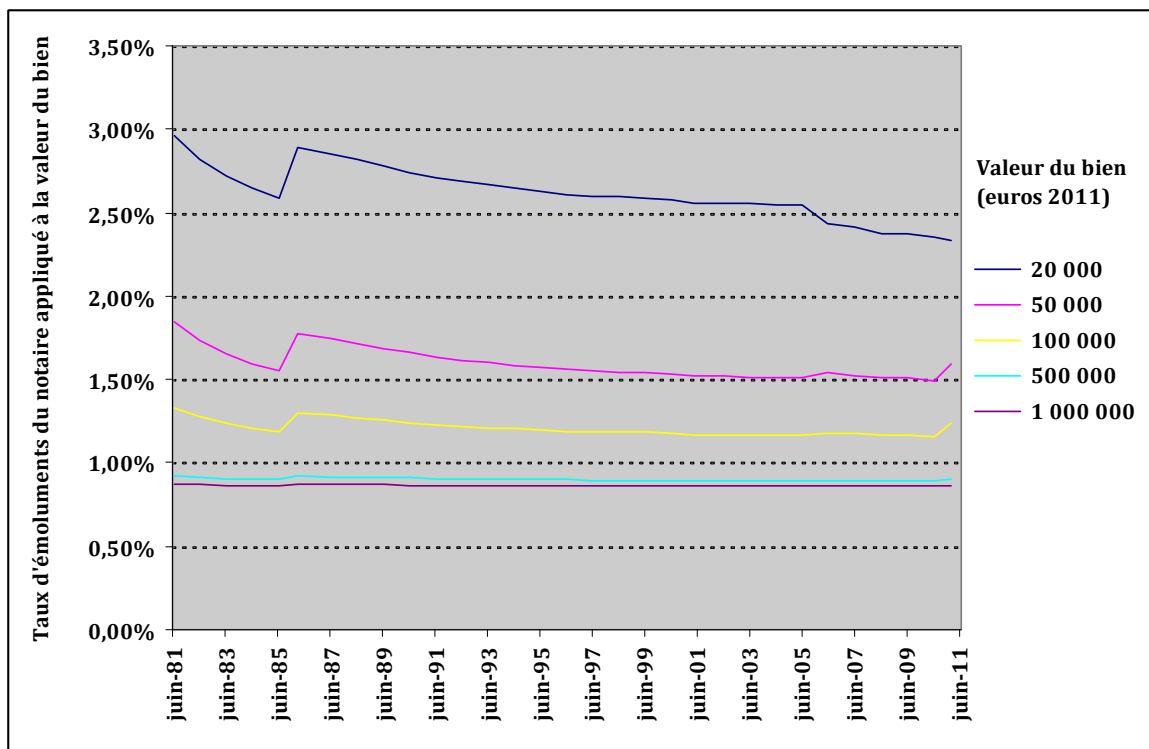
Tableau 1 : Évolution du montant de l'unité de valeur des notaires, base des émoluments fixes

Date du décret	Montant de l'UV (francs courants)	Montant de l'UV (€ courants)	Montant de l'UV (€ constants 2011)
15/04/1981	12,70	1,94	4,51
25/07/1985	17,50	2,67	4,46
25/02/1994	21,50	3,28	4,29
16/05/2006	-	3,65	3,95
17/02/2011	-	3,90	3,90

Source : Mission IGF.

De même, les réévaluations des tranches (pour tenir compte de l'inflation) et l'évolution des taux des barèmes des émoluments proportionnels se seraient traduites par des honoraires variables constants si le prix des sous-jacents avait aussi suivi l'inflation durant cette période.

Graphique 2 : Évolution du taux des émoluments proportionnels pratiqué par les notaires appliqués à cinq montants de transaction immobilière figés en euros constants



Source : Mission IGF

Méthode de lecture : pour l'achat du même bien immobilier dont le montant en euros constants serait resté inchangé au niveau de 50 000 € (valeur 2011) entre 1981 et 2011, le taux d'émoluments proportionnels dû au notaire était de 1,55 % en 1985. Il est de 1,59 % en 2011. Entre les mêmes années, le taux applicable à un bien de 20 000 € est passé de 2,59 % à 2,33 %. Les taux applicables aux biens supérieurs à 100 000 € sont globalement inchangés.

Or le prix de l'immobilier, qui constitue le sous-jacent de la majorité des émoluments proportionnels des notaires, a connu une hausse marquée : +108 % pour un logement ancien entre 1981 et 2011 en valeur constante.

La codification des actes des notaires ou des huissiers évolue de façon globale, sans redéfinir la valeur de chaque acte en son sein.

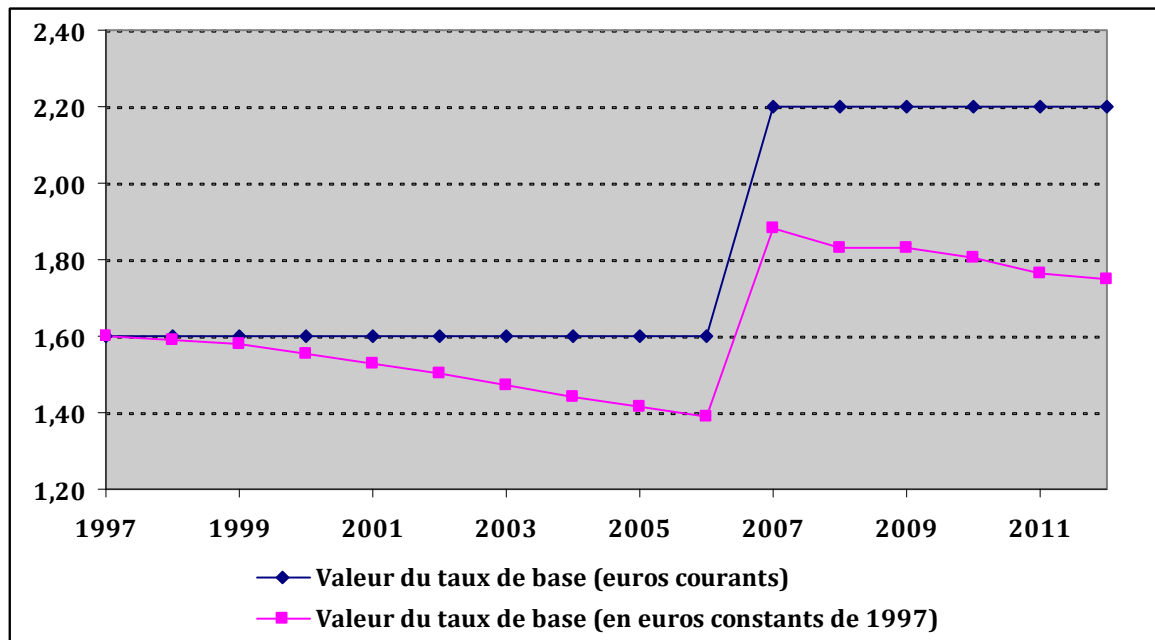
Annexe III

Cela signifie d'une **part que les gains de productivité effectués durant les dernières années (grâce notamment à l'informatisation) se sont traduits par une amélioration des marges des études notariales et d'autre part que la forte augmentation en euros constants de l'assiette de calcul de la rémunération (prix de l'immobilier, en particulier) depuis 1981 a entraîné une hausse des émoluments proportionnels des notaires, pour la constitution d'un acte inchangé.**

Le même phénomène est généralisable à d'autres professions du droit, dont le métier consiste pour une grande partie du temps (donc des coûts) à collecter, analyser et traiter des informations.

Par ailleurs, la non-indexation annuelle des tarifs sur une variable objectivable liée aux coûts et à la productivité du secteur amène les professionnels à demander (et à obtenir) une surcompensation des pertes dues à l'érosion monétaire au moment des réévaluations. Ceci se traduit par des hausses subites des tarifs pour le consommateur au moment de l'entrée en vigueur du nouveau tarif : +37,5 % pour les huissiers en 2007 (après 10 années d'érosion), +29 % pour les greffiers en 2004 (18 ans après la dernière hausse du taux de base), +11 % pour les notaires en 2006.

Graphique 3 : Évolution du « taux de base » des huissiers entre 1997 et 2012

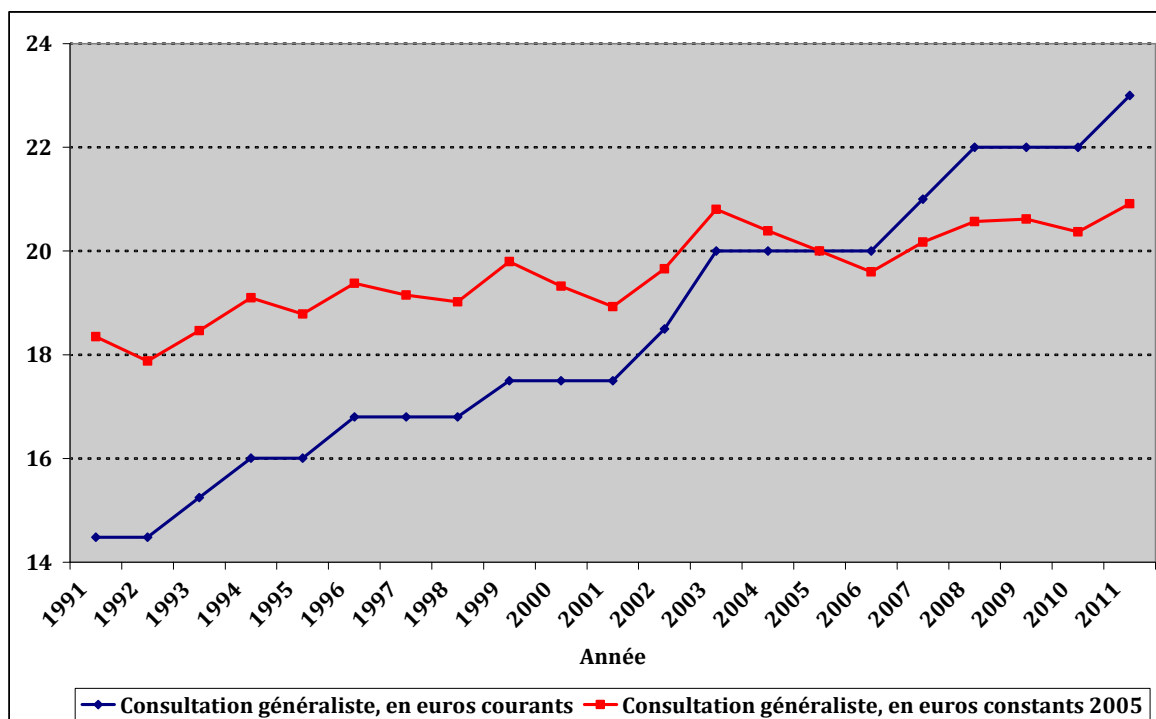


Source : Mission IGF

Dans le secteur de la santé, les réévaluations des tarifs réglementés ne sont pas régulières, et se traduisent par une évolution par à-coups des tarifs exprimés en euros constants, selon un rythme toutefois plus élevé que dans le domaine juridique (à titre d'exemple, le tarif de consultation des médecins généralistes conventionnés a été revu en moyenne tous les deux ans entre 1991 et 2011).

Les gains de productivité sont *a priori* plus limités pour les professions médicales que pour les professions du droit, sauf exception (la radiologie, ou la biologie médicale par exemple), en raison de la nature de l'activité. Les soins et prestations sont en général assurés directement par le professionnel qualifié, avec des possibilités limitées de délégation, de standardisation ou d'automatisation.

Graphique 4 : Tarif de la consultation des médecins généralistes conventionnés, en euros courants et en euros constants 2005



Source : Mission IGF.

En situation de concurrence, les gains de productivité sont mieux répartis entre producteurs et consommateurs, et les effets ponctuels de hausse liés à une réglementation nouvelle s'estompent sous l'effet de la pression concurrentielle. Le contrôle technique automobile des véhicules légers en constitue une illustration. Au moment de l'entrée en vigueur de nouvelles règles (ce fut le cas au 1^{er} janvier 2008), une augmentation des prix se produit, expliquée au moins en partie par les investissements nouveaux à consentir, la durée plus longue des nouveaux contrôles. En revanche, les gains de productivité et la concurrence permettent dans un second temps la baisse des prix (en euros constants).

3.3.3. Des tarifs proportionnels visant plusieurs objectifs (prise en compte de la complexité des actes, péréquation, dégressivité) ont vu leur pertinence remise en question par l'absence de réévaluation efficace

Dans le cas d'un tarif proportionnel, l'évolution de la rémunération est liée à celle du prix de la variable sous-jacente. Lorsque ce dernier prix évolue au rythme de l'inflation (ou de la croissance), l'équilibre conçu initialement perdure, toutes choses égales par ailleurs (productivité, notamment). Dans le cas contraire, le tarif devrait en théorie être révisé, sauf à considérer que la complexité ou le coût d'un acte ont suivi la même tendance. La mission n'a pas eu connaissance de telles révisions protectrices des consommateurs (en cas de hausse) ou des professionnels (en cas de baisse). En particulier, les tarifs des notaires indexés sur l'immobilier n'ont fait l'objet d'aucune révision lors de la dernière décennie pour compenser la hausse des prix des sous-jacents sans lien avec une augmentation de la complexité des actes (actes notariés, notamment¹⁶).

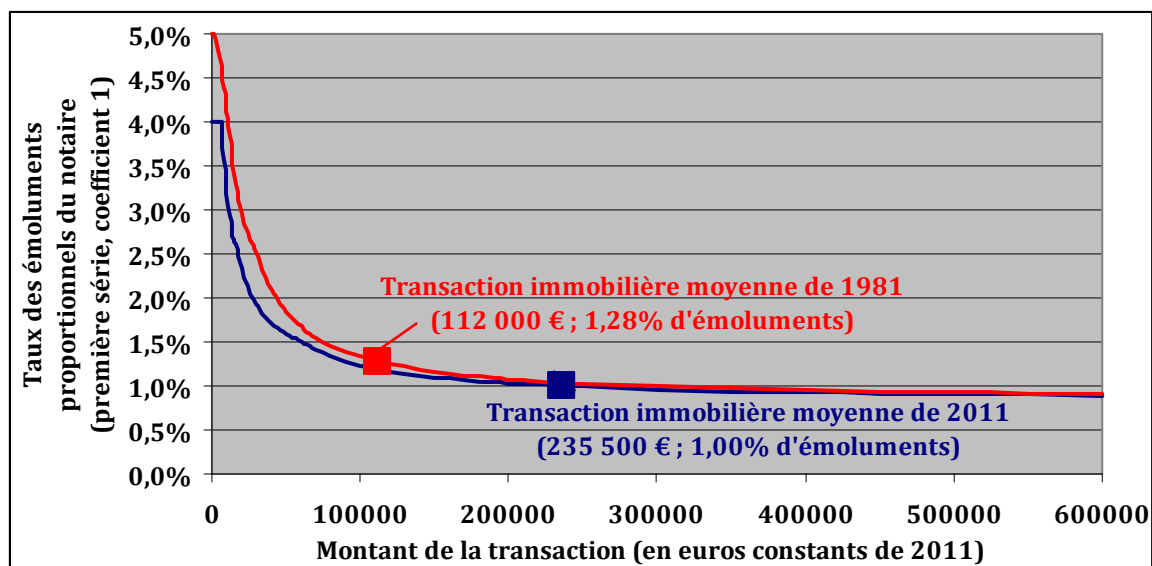
¹⁶ A titre d'éclairage, un calcul peut être effectué, portant sur les émoluments proportionnels facturés par un notaire à différentes dates pour l'acquisition du même bien à Paris : un appartement de 70 mètres carrés. Le même acte, facturé 2 015 € en 2000, revient en 2011 à 5 138 €, soit une hausse de 155 %. Cette évolution est sans commune mesure avec celle de l'inflation (+22 %) et celle des salaires (+40 % pour le SMIC) sur la même période.

Annexe III

En l'absence de réévaluation dynamique des tarifs proportionnels en fonction du prix des sous-jacents, des plafonds réalistes devraient protéger les consommateurs. La réglementation des notaires prévoit un plafond par acte de 80 000 € au-delà duquel la rémunération peut être définie sans application méthodique du tarif. Ce plafond, qui correspondrait à une valeur de sous-jacent de 9,65 M€, concerne trop peu de transactions pour être conçu comme protecteur. Les plafonds prévus au sein du tarif des huissiers semblent, eux, plus réalistes.

Le tarif proportionnel peut résulter d'une volonté initiale de péréquation du régulateur entre différents actes. Les modalités des transferts associés à cette péréquation (bénéficiaires, contributeurs) demeurent largement inconnues du régulateur, empêchant son réexamen sérieux au bout de quelques années pour estimer de la pertinence de sa reconduction ou de son évolution. Ainsi, l'argument mis en avant pour défendre le barème proportionnel dégressif des notaires applicable à certains actes (dont les transactions immobilières) consiste à faire financer les dossiers les plus modestes par les plus coûteux. En pratique, cependant, les prix de l'immobilier ont atteint un niveau tel que la dégressivité des tarifs est fortement réduite¹⁷ (cf. graphique ci-dessous).

Graphique 5 : La dégressivité du barème des émoluments proportionnels a été divisée par deux entre 1981 et 2011 autour d'une transaction moyenne



Source : Mission IGF.

La dégressivité du barème, trop faible au-delà de 200 000 € de transaction, ne joue plus le rôle attendu pour limiter l'impact des hausses de prix du sous-jacent sur les émoluments du notaire.

¹⁷ Ainsi, en 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € (en euros constants de 2011), et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 % (respectivement augmenté de 9 % pour une transaction inférieure de 20 % à la moyenne).

En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1,00 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 % (respectivement augmenté de 4 % pour un montant inférieur de 20 % à la moyenne).

Autour de la valeur moyenne de transaction, **la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981**. Le barème proportionnel réglementaire, censé refléter le coût du service effectué par les notaires, devient en période de prix élevés un prélèvement uniforme sur les transactions au taux d'environ 0,9 %. C'est en particulier le cas à Paris et en région Île-de-France, où la hausse des prix a été la plus forte.

3.3.4. Certains tarifs, devenus obsolètes, ont perdu toute corrélation avec les pratiques et les coûts des professionnels

Faute d'avoir été actualisées, certaines réglementations tarifaires sont devenues obsolètes.

La nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) qui date de 1972 est toujours en vigueur pour déterminer le tarif des chirurgiens-dentistes. Cependant, cette nomenclature peine à rendre compte de l'activité de la profession, faute d'avoir été actualisée :

- ◆ la NGAP n'a pas été adaptée correctement suite aux évolutions techniques de la profession de chirurgien-dentiste, et ne reflète pas le coût réel des actes, en particulier pour les soins conservateurs et les soins chirurgicaux ;
- ◆ certains actes rares en 1972 sont devenus courants, mais ne figurent pas ou marginalement dans la nomenclature, comme les *inlays-core* ou les couronnes entièrement en céramique ;
- ◆ les catégories de la NGAP comportent des ambiguïtés, qui permettent aux chirurgiens-dentistes de requalifier des actes remboursables en actes hors nomenclature non remboursables, de façon à pouvoir fixer librement leurs honoraires.

De même, le tarif des frais liés à la postulation des avocats devant le tribunal de grande instance résulte d'une disposition transitoire (l'article 1er du décret n°72-784 du 25 août 1972 modifié par le décret n°75-785 du 21 août 1975) dont le texte définitif n'est pas pris à ce jour. Ce tarif renvoie à celui fixé en 1960 pour les avoués près les tribunaux de première instance. Il est toujours en vigueur à ce jour.

L'unique actualisation du tarif intervenue suite au décret du 21 août 1975 (augmentation de 20 % des émoluments) a retiré tout lien entre ce tarif de postulation et l'évolution des coûts : elle se traduit par la survivance d'une réglementation complexe (combinant droits fixes et droits proportionnels) dans un secteur où les honoraires facturés en définitive au client sont libres.

A titre d'exemple, un litige portant sur une somme de 10 000 € se verra appliquer en 2012 un droit proportionnel d'un montant de 119,66 €. En 1960, le même litige se serait élevé à 6 290FF une fois l'inflation corrigée, et aurait donné lieu à 188,70FF d'honoraires, soit 300,01 € une fois convertis en euros de 2012. La baisse de rémunération pour le même acte s'élève à 60,2 %.

Le droit fixe est quant à lui fixé en 2012 à 6,59 € (contre 25FF en 1960, soit 39,75 € en euros courants de 2012) mais il peut être réduit de moitié dans certains cas, et notamment si l'intérêt du litige n'excède pas 457 € (seuil non réévalué en monnaie courante depuis 1960, soit une division par dix du seuil réel entre 1960 et 2012).

3.4. Les modalités d'évolution des tarifs se traduisent par une inintelligibilité croissante, préjudiciable au consommateur

Si les tarifs obsolètes constituent une exception, le processus de sédimentation des tarifs réglementés s'observe au sein de tous les barèmes administrés.

La diversité des situations, l'évolution des pratiques et la volonté d'ajuster autant que possible les prix aux coûts conduisent le régulateur à adapter les tarifs de façon fréquente et à en complexifier la structure : ajout de nouveaux actes, création de coefficients de modulation et de régimes d'exception.

Annexe III

L'inflation normative se traduit par la multiplication du nombre d'actes tarifés¹⁸, par la création de régimes dérogatoires¹⁹ et par la décomposition d'une procédure en une quantité variable de prestations tarifées.

Le tarif, bien que réglementé et transparent, en devient difficilement intelligible pour le consommateur, à plus forte raison lorsque le recours à une profession réglementée présente un caractère exceptionnel (contrat de mariage, recouvrement de créances pour un client particulier).

Par ailleurs, la perception simultanée de taxes publiques et de la rémunération du professionnel (fréquente au sein du secteur juridique) et l'existence même d'un tarif défini par l'administration sont susceptibles d'entretenir chez le consommateur une confusion entre autorité publique et profession réglementée. La rémunération revêt alors un caractère peu contestable et limite chez le client l'initiative de s'interroger sur la bonne application de la réglementation (nature et tarif des actes facturés), voire d'exercer un recours.

De façon générale, le consommateur est exposé à un coût de recherche de l'information et à un risque de passivité face aux tarifs réglementés.

4. En l'état actuel, la réglementation des tarifs conduit à des prix supérieurs à leur niveau optimal et génère des inefficacités fortes

4.1. Les objectifs de correction des défaillances visées par la réglementation tarifaire sont globalement atteints, mais à un prix parfois élevé synonyme d'incitations insuffisantes à l'amélioration et d'effets d'aubaine

Le principal enjeu présenté en première partie pour justifier de l'existence d'un tarif consiste à imposer aux producteurs un prix optimal pour les services réglementés, en vue de leur consommation à un niveau (quantité et prix) qui optimise le bien être social.

Les objectifs majeurs de consommation à un niveau satisfaisant et de qualité des biens sont remplis dans les secteurs étudiés qui sont marqués par l'existence d'un tarif. Cependant, l'atteinte de l'objectif du niveau de consommation résulte moins de la tarification à un niveau optimal qu'au caractère très inélastique de la demande dans les secteurs étudiés (santé, services juridiques) et de la prise en charge par des acteurs tiers de certaines dépenses (assurances privées ou publiques).

Le niveau de la demande n'est généralement pas contraint par le tarif. Ainsi, peu de ménages renonceront au mariage ou à l'achat de leur appartement du seul fait des émoluments d'un notaire, à recouvrer une créance en raison du tarif de l'huissier, à soigner leurs enfants au regard du prix des médicaments.

¹⁸ Depuis 1978, le nombre d'actes notariés bénéficiant d'un tarif réglementé a été multiplié par huit.

Fin 2012, le tarif des huissiers comporte 118 actes et 47 formalités figurant respectivement dans les tableaux I et II annexés au décret,

¹⁹ Par exemple, les tarifs forfaitaires de certains actes d'huissier sont modulés par des coefficients en fonction du montant de la procédure. Dans des cas à l'appréciation subjective (urgence ou complexité avérée), le recours à l'article 16 du barème des huissiers permet d'ailleurs de s'affranchir du tarif réglementé et de pratiquer des honoraires libres.

De même, les honoraires notariés correspondant à une mutation immobilière résultent de l'application des seuils et taux de la première série de coefficients tarifés, multipliés par le coefficient 1. Une donation-partage est également associée à la première série, mais avec une multiplication par 1,25 du montant calculé par application du barème.

Annexe III

Des exceptions peuvent être relevées, qui concernent des abandons de soins réels (bien que non quantifiés) pour la pose de prothèses dentaires et l'achat de nouvelles lunettes. Pour ces deux traitements, le monopole est caractérisé par des prix élevés et par des restes à charge importants qui limitent le niveau de consommation.

En raison de la complexité de la définition des tarifs et des avantages dont disposent les producteurs (information quant à leur structure de coût, organisation structurée des acteurs, pouvoir de négociation vis-à-vis de la tutelle), illustrés aux paragraphes précédents, il est probable que les tarifs réglementés se situent dans de nombreux cas à des niveaux supérieurs au tarif optimal.

Les valeurs de rentabilité présentées dans le tableau 2 sont à interpréter de façon générale comme des minima par rapport à une situation de production qui serait efficiente au niveau des tarifs en vigueur. En effet, dans de nombreux cas (études d'huissiers et de notaires, en particulier), le tarif et son évolution dynamique n'incitent pas à la réalisation de gains de productivité. Ainsi, la rentabilité moyenne d'une profession, qui résulte de la structure de coûts moyenne, est nettement inférieure à celle des producteurs qui ont optimisé leur entreprise en termes d'efficacité et d'efficience²⁰. Ces derniers pourraient pratiquer des prix inférieurs au tarif en vigueur tout en demeurant rentables²¹.

Le niveau de rémunération peut être comparé aux valeurs moyenne (22 590 €) et médiane (19 270 €) des revenus français, et la rentabilité moyenne peut être mise en relation avec la moyenne française (7,9 % en 2010).

Les greffiers des tribunaux de commerce constituent un exemple de profession reconnue comme efficace et dont l'efficience a été encouragée par un modèle économique atypique qui accorde aux greffiers les fruits des gains de productivité²². La mission identifie dans les données économiques de la profession de greffier de tribunal de commerce les caractéristiques d'une situation d'effet d'aubaine.

En 2010, la rentabilité moyenne des greffes s'élevait à 40,8 %, pour un revenu moyen net par titulaire estimé à 327 000 € pour les structures unipersonnelles²³ et à 516 000 € pour les associés en société²⁴. Le rapport Darrois²⁵ sur les professions du droit mentionne des valeurs légèrement inférieures, en évoquant un bénéfice moyen par greffier associé de 319 225 € en structure collective pour la période 2003-2006 (contre 233 352 € en office individuel).

La profession met en avant des prix inférieurs à ceux constatés dans d'autres pays européens pour justifier la situation actuelle.

²⁰ La profitabilité d'une étude d'huissier est susceptible de varier entre 10 % et 60 % en fonction de la localisation et de l'organisation, autour d'une moyenne à 41 %.

²¹ Pour reprendre l'exemple précité, l'étude réalisant une marge de 60 % pourrait diviser ses prix par deux tout en conservant une marge nette de 20 % presque trois fois supérieure à la moyenne française, et ceci sans prendre en considération l'éventuelle augmentation de volume qui résulterait de la baisse des prix.

²² Les revenus des greffiers proviennent essentiellement de la vente d'actes et de données relatives aux sociétés. La recherche d'une plus grande efficience sur ce marché a conduit à créer une structure nationale (Infogreffe) associée à des investissements locaux et nationaux (matériel informatique, notamment) utiles à la fois à cette activité lucrative et aux services relevant des activités réservées (réception et contrôle juridique des pièces, contribution au bon fonctionnement de la justice consulaire).

²³ Source : données de la DGFIP portant sur 23 unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu.

²⁴ Source : données de la Direction des affaires civiles et du sceau issues de 19 fiches fiscales, dans le cadre de l'examen de cessions intervenues entre 2008 et 2010.

²⁵ *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009

Annexe III

Ces niveaux de rémunération sont sans commune mesure avec les revenus envisagés dans le cadre du nouveau statut de greffier salarié : pour assumer les mêmes responsabilités, le projet de convention collective prévoit un salaire minimum de 3 600 € bruts par mois sur treize mois, soit 36 500 € nets par an environ. Le poids du rachat d'un office par les titulaires ne suffit pas à expliquer un tel écart, et ne peut de toute façon pas être considéré comme une charge irrécupérable²⁶. Le niveau de responsabilité et de formation des greffiers ne permettent pas non plus d'expliquer les écarts avec d'autres professionnels du droit (avocats, 55 800 € de rémunération nette annuelle pour les structures unipersonnelles) ou de la santé (médecins généralistes et médecins spécialistes, environ 80 000 € de rémunération nette annuelle pour les structures unipersonnelles).

De même, les professions de **mandataire judiciaire et de notaire** sont caractérisées par une rentabilité et un niveau moyen de rémunération relevant de la rente. Dans une moindre mesure, celles **d'huissier de justice et de chirurgien-dentiste** présentent des rémunérations supérieures à d'autres associées à des responsabilités plus grandes (médecins) du même échantillon.

Les responsabilités associées au métier **d'administrateur judiciaire** sont similaires à celles d'un dirigeant d'entreprise polyvalent, capable de gérer des situations de crise. La rémunération de ces prestataires pourrait ainsi être mise en relation avec celles de gérants de PME associée à une prime due à la spécificité de leur activité. D'après les données de l'INSEE pour l'année 2008, le salaire net annuel moyen des dirigeants de société salariés s'établissait à 61 300 €²⁷. En 2010, la rémunération moyenne d'un **administrateur judiciaire exerçant dans une entreprise unipersonnelle s'est élevée à 348 178 €**, soit 5,7 fois celle d'un dirigeant de société salarié et 66 % de plus qu'un dirigeant de société comptant plus de 250 employés.

Les **pharmaciens et les laboratoires d'analyse médicale** bénéficient également, au niveau actuel des tarifs réglementés, d'une rente qui ne transparaît pas dans le taux de rentabilité moyen. En effet, les volumes, les investissements capitalistiques et les consommations de biens intermédiaires y sont supérieurs à ceux des professions délivrant principalement des prestations intellectuelles. L'existence des marges arrière consenties aux pharmacies par les laboratoires pharmaceutiques (plafonnées à 17 % pour les médicaments les moins onéreux, dont les génériques) révèle des possibilités de baisse du tarif des fabricants et donc des prix finaux, pris en charge pour l'essentiel par la sécurité sociale.

Enfin, au sein du secteur de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues, la situation des **masseurs-kinésithérapeutes** (dont les soins prescrits sont tarifés et sont remboursés par la sécurité sociale), comparée à celle **des pédicures-podologues** (dont les prestations au tarif libre sont remboursées à un niveau très bas), permet d'illustrer les effets du tarif et de la prise en charge des dépenses par un tiers sur le niveau des rémunérations. En effet, à formation égale et à nature de prestation comparable, les masseurs-kinésithérapeutes gagnent environ 50 % de plus que les pédicures podologues (39 000 € par an²⁸ contre 26 000 € environ). La situation des masseurs-kinésithérapeutes est marquée par une rémunération élevée au regard de la durée de formation et du niveau de responsabilité. En revanche, les revenus des pédicures podologues ne révèlent pas de situation de rente.

Le niveau moyen de rémunération et de rentabilité **des infirmiers, des ambulanciers, des commissaires-priseurs judiciaires et des médecins** ne traduit pas, en moyenne, de rente des producteurs au regard de leurs responsabilités ou de leur formation.

²⁶ Le remboursement de la charge est assimilable à la constitution d'une épargne personnelle pour les titulaires, même si cette épargne est forcée.

²⁷ Ce salaire varie de 48 000 € par an pour les entreprises de moins de 20 salariés à 131 300 € au-delà de 50 salariés, et 80 800 € dans la zone intermédiaire entre 20 et 50 employés. Au-delà de 250 salariés, il se porte en moyenne à 210 000 €.

²⁸ Source : conseil national de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes.

Annexe III

Il convient de noter que le degré d'efficacité atteint par l'ensemble de ces professionnels est inégal, et qu'au sein même de chaque profession les situations varient considérablement. Ainsi, le regroupement d'entreprises majoritairement unipersonnelles, la recherche de nouveaux marchés, le développement de franchises et de manière générale l'amélioration de la productivité permettraient de proposer aux consommateurs des biens et services de qualité égale mais à un tarif plus bas que celui en vigueur. Le tarif réglementé se doit d'être incitatif pour tendre vers une plus grande efficacité.

Dans le cas particulier des mandataires judiciaires, une mauvaise efficacité dégrade fortement l'efficacité, puisque toute ressource consommée par le prestataire ne pourra pas être versée aux créanciers. L'efficacité générale de la profession a été jugée très faible par la mission réalisée en 1998 sur la justice consulaire. Le constat est similaire fin 2012, au regard des analyses portées par les professionnels rencontrés à l'occasion de la mission (présidents de tribunaux de commerce, magistrats inspecteurs régionaux).

Tableau 2 : Rentabilité et revenus des professions étudiées par la mission dont le tarif est réglementé, pour l'année 2010

Profession	Rentabilité moyenne	Rentabilité médiane	Revenu moyen des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu ²⁹ (en €)	Représentativité des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu
Administrateur judiciaire	30,8 %	33,1 %	348 178 €	74 %
Mandataire judiciaire	32,1 %	33,5 %	340 695 €	75 %
Greffier	40,8 %	43,1 %	326 830 €	23 %
Notaire	35,2 %	34,9 %	190 812 €	38 %
Laboratoires d'analyses médicales	16,5 %	12,6 %	178 012 €	25 %
Médecin spécialiste	49,8 %	51,4 %	109 943 €	94 %
Pharmacien	6,9 %	6,6 %	107 278 €	51 %
Chirurgien-dentiste	36,3 %	37,8 %	99 794 €	90 %
Huissier	41,0 %	41,5 %	99 478 €	39 %
Médecin généraliste	53,4 %	56,4 %	76 356 €	93 %
Commissaire-priseur*	36,2 %	36,5 %	67 498 €	62 %
Ambulance	6,8 %	5,1 %	61 149 €	13 %
Avocat	48,3 %	51,3 %	55 800 €	87 %
Infirmier et sage femme	58,9 %	60,0 %	47 022 €	96 %
Masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues	48,6 %	53,4 %	37 339 €	91 %
Taxi	26,5 %	28,1 %	16 140 €	91 %

Source : Mission IGF, d'après des données de la DGFiP

La profession d'avocat, caractérisée par des honoraires libres (à l'exception de l'aide juridictionnelle), figure en tant que point de comparaison avec les autres professions du droit.

**La rémunération et la rentabilité des commissaires-priseurs portent sur l'ensemble du secteur (ventes judiciaires et volontaires, ces dernières ne faisant pas l'objet d'un tarif réglementé), qui comprend des structures dédiées uniquement aux ventes volontaires. La rentabilité est cependant relativement homogène et s'applique donc aux commissaires-priseurs judiciaires considérés séparément. Par ailleurs, les opérateurs majeurs des seules ventes volontaires ne correspondent pas à des structures unipersonnelles et ne déforment donc pas les données portant sur le*

²⁹ La représentativité des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu est déterminée comme la part de ces structures au sein de l'ensemble des entreprises de la profession. Les autres structures peuvent être imposées à l'impôt sur les sociétés, ou être détenues par plusieurs associés. Ces derniers cas ne permettent pas de calculer le revenu moyen de chaque associé dû à son activité au sein de la société à partir des seules données fiscales de la structure : le nombre d'associés, leurs parts dans la société, les salaires éventuellement perçus en sus des revenus du capital ne sont pas accessibles dans les liasses fiscales. L'examen de dossiers individuels par la mission nationale d'audit a permis de constater que le revenu des gérants des sociétés unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu constitue dans la grande majorité des cas un minorant du revenu des associés de structures pluripersonnelles, qui présentent un chiffre d'affaires et une marge supérieurs.

Annexe III

revenu moyen des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu. Les activités relevant de la seule activité juridique des commissaires-priseurs judiciaires ne peuvent être isolées au sein des données fiscales ; elles sont estimées entre 3 000 € et 6 000 € bruts par mois par la chambre nationale.

La **rentabilité nette et le niveau moyen de rémunération des professions** faisant l'objet d'un tarif administré constituent des indicateurs susceptibles d'appréhender l'existence et le niveau d'une rente liée à un tarif trop élevé.

Un exemple de comparaison des coûts et du prix facturé d'un acte réalisé par un notaire, présenté à l'encadré 2, permet d'illustrer le niveau de marge associé à un acte commun.

Encadré 2 : Coûts et honoraires des notaires liés à une transaction immobilière française et comparaison avec d'autres pays européens

Décomposition du prix et du coût de revient d'un acte de vente immobilière en France			
<i>Le conseil supérieur du notariat (CSN) a remis à la mission les éléments suivants, qui résultent d'une enquête auprès des offices des membres de la commission économique du CSN.</i>			
<i>Les émoluments du notaire s'élèvent pour la vente d'un appartement ancien de 200 000 € à 2 484 € hors taxes (soit 1,24 % du prix de vente), répartis en :</i>			
♦ émoluments proportionnels : 2133 € HT			
♦ émoluments fixes (forfait de formalités, 90 unités de valeur) : 351 € HT			
<i>Les droits dus au Trésor Public s'élèvent à 10180 €, les débours à 528 € HT (intervenants extérieurs et pièces administratives), la contribution de sécurité immobilière à 200 € et la TVA à 590 €, soit au total 13 982 € de frais de transaction (6,99 % du prix de vente), dont la part revenant au notaire ne représente qu'une fraction (18 %)</i>			
<i>Le 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.</i>			
<i>La moitié du prix de revient (750 €) est imputable d'après les données du CSN à la rémunération du notaire au prorata du temps consacré à l'acte.</i>			
<i>Le bénéfice réalisé par l'office sur l'acte est de 939 € (2 484 € - 1 545 €), soit une marge pour l'étude de 38 %, indépendamment du montant qui revient in fine au notaire sur les 750 € de coûts qui lui sont affectés d'après les chiffres du CSN.</i>			
Intervenants	Durée	Coût horaire	Charges
Comptable	1,08	62	67
Notaire assistant	3,58	83	297
Clerc	6,17	62	383
Formaliste	0,83	58	48
Notaire	3,00	250	750
Total des charges	14,66	515	1545
<i>Source : CSN</i>			
<i>En retenant les coûts imputables uniquement aux salariés du notaire (795 €), et en conservant les durées de travail communiquées par la profession pour la vente du bien de 200 000 €, la mission a calculé que 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.</i>			
Comparaison des prix et de la qualité des services de transaction immobilière en Europe			
<i>La Commission européenne s'est interrogée sur la pertinence des règles applicables au marché du transfert des biens immobiliers. Elle a confié une étude en ce sens à un institut indépendant (Centre de Politique Juridique Européenne ou ZERP, situé à Brême).</i>			
<i>Le rapport « Conveyancing Services market » ou « Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE » contient une analyse juridique et économique qui s'appuie sur la comparaison entre les différents pays.</i>			
<i>La méthode et les résultats de ce rapport ont été contestés par le conseil supérieur des notaires de l'Union européenne lors de sa parution à la fin de l'année 2007. Pour le CNUE, « le rapport ZERP ne peut servir de base à des discussions politiques ».</i>			

Annexe III

La mission croit toutefois utile de rappeler les principales conclusions de ce rapport.

Le chiffre d'affaires des transactions immobilières UE27 pour 2005 a été estimé à près de 1 800 milliards d'euros (environ 16 % du PIB UE27), le chiffre d'affaires correspondant des services juridiques relatifs aux biens étant d'environ 16,7 milliards d'euros.

Quatre modèles de réglementation ont été identifiés : système notarial latin fortement réglementé, système notarial néerlandais déréglementé, système anglo-saxon d'avocats et système scandinave d'agents immobiliers agréés.

Le rapport étudie les émoluments des professionnels liés à différents montants de transaction (100 000 €, 250 000 €, montant moyen du logement dans le pays étudié). Les systèmes de droit latin sont associés aux frais les plus élevés.

Au regard de la fiabilité générale du système de transactions immobilières en France, la mission n'est pas en mesure de qualifier les conclusions du rapport portant sur la qualité du service rendu par les professionnels, qui résultent d'une enquête déclarative : « l'évaluation empirique du service dans les pays de l'UE par des professionnels, associations et consommateurs n'étaye non seulement pas la théorie d'un "meilleur service" dans les systèmes plus réglementés, mais révèle que le contraire semble se produire – à savoir, qu'un meilleur service dans les pays moins réglementés représente la norme. »

En revanche, la comparaison des coûts des services de transaction peut être présentée, ainsi que la corrélation nette établie par ZERP entre le niveau de réglementation et le coût des transactions immobilières. Le prélèvement opéré sur les acheteurs de biens immobiliers est directement lié aux choix politiques d'organisation du système de transactions, dont le niveau de sécurisation doit faire l'objet d'une analyse approfondie qui n'entre pas dans le cadre de la présente mission.

Pays	Système de réglementation	Frais pour une transaction de 100 000 €	Frais pour une transaction de 250 000 €	Prix moyen d'un logement	Frais pour la transaction d'un logement moyen	Frais en pourcentage du prix du logement moyen
Suède	scandinave	500	500	147500	500	0,34 %
Slovaquie	avocat	420	420	100000	420	0,42 %
Angleterre	avocat	1060	1345	297750	1413	0,47 %
Portugal	notaire	510	616	100000	510	0,51 %
Pays-Bas	notaire déréglementé	1056	1153	202000	1122	0,56 %
Espagne	notaire	891	1194	172630	1038	0,60 %
Pologne	notaire	677	1430	100000	677	0,68 %
Allemagne	notaire	738	1459	130863	886	0,68 %
Danemark	scandinave	1513	1513	221743	1513	0,68 %
Finlande	scandinave	930	930	123756	930	0,75 %
Irlande	avocat	1000	2000	303310	2426	0,80 %
Slovénie	notaire	810	1204	100000	810	0,81 %
Écosse	avocat	1438	1735	193860	1624	0,84 %
République Tchèque	avocat	850	850	100000	850	0,85 %
Autriche	notaire	1400	1900	150000	1567	1,04 %
France	notaire	1423	2949	226630	2711	1,20 %
Belgique	notaire	1987	3081	167000	2475	1,48 %
Hongrie	hybride	2280	2380	100000	1728	1,73 %
Italie	notaire	2319	3245	129532	2501	1,93 %
Grèce	hybride	3190	6490	130000	3850	2,96 %
Suède	scandinave	500	500	147500	500	0,34 %

Source : CSN pour le cas français, « Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE » pour la comparaison européenne (Centre de Politique Juridique Européenne de l'université de Brême, 2007)

4.2. L'administration des tarifs est susceptible d'engendrer des effets secondaires non désirés dans les secteurs réglementés

4.2.1. La réglementation peut donner lieu à des stratégies de compensation qui, sans être illégales, sont non souhaitables

Certains barèmes réglementaires ne couvrent pas l'ensemble des activités des professionnels, ou prévoient explicitement des possibilités de dérogation.

Par exemple, les huissiers de justice sont rémunérés par des honoraires libres pour les actes non tarifés (sommations interpellatives et constats autres que les états des lieux locatifs), ainsi que pour l'ensemble des prestations compatibles avec le statut d'huissier et n'ayant pas un acte d'huissier pour support (consultations juridiques, rédactions d'actes sous seing privé, missions d'assistance ou de représentation qui relèvent de la compétence d'huissier).

Le cas des chirurgiens-dentistes permet d'appréhender les stratégies de compensation qui peuvent résulter de telles situations. Les syndicats de cette profession affirment que les tarifs conventionnels des actes opposables ne correspondent plus au coût réel de ces actes et ne permettent donc pas aux praticiens de couvrir leurs frais professionnels. Par conséquent, les praticiens ont opéré une péréquation sur les honoraires perçus sur les actes non opposables ou non remboursables³⁰. Dans les termes de l'Autorité de la Concurrence, « *le déséquilibre entre les recettes et les charges de l'activité de soins conservateurs, imputable à leur rémunération insuffisante, a été financé par les excédents non régulés du secteur libre* ». ³¹ Les revendications des organisations de praticiens portent donc sur une revalorisation des actes conservateurs et chirurgicaux, qui permettrait, selon eux, une modération de la croissance des honoraires des actes non opposables ou non remboursables.

Selon les données de la confédération nationale des syndicats dentaires (CNSD), les chirurgiens-dentistes consacrent 70 % de leur temps de travail aux soins conservateurs et chirurgicaux, mais en tirent seulement 24 % de leurs honoraires, alors que les prothèses dentaires représentent 65 % de leurs honoraires (en 2008), pour seulement 30 % de leur activité.

Par ailleurs, le constat de l'insuffisante rémunération des soins conservateurs et chirurgicaux est largement partagé au-delà des organisations professionnelles de chirurgiens-dentistes, et a déjà débouché sur une revalorisation de ces soins de 30 % en moyenne dans la nouvelle convention nationale des chirurgiens-dentistes conclue en 2006. Toutefois, la Cour des comptes souligne que cette revalorisation n'a pas été suivie d'un ralentissement de la croissance des dépassements d'honoraires, qui ont continué à croître de 3,4 % en 2007, et 3,6 % en 2008³².

Eu égard à la rentabilité du secteur de la pratique dentaire, il est difficile de voir dans les honoraires élevés pratiqués par les praticiens sur les actes non opposables ou non remboursables la condition *sine qua non* de survie du secteur.

³⁰ En particulier, le ratio entre prix de vente et prix d'achat des prothèses dentaires est compris entre 2,7 et 6,6 en fonction du type de prothèse : les dentistes ont compensé par le commerce lucratif des prothèses (sous monopole, mais non tarifé) une rémunération non actualisée de leurs autres prestations.

³¹ Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

³² Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 2010.

Cependant, cet exemple illustre des phénomènes de péréquation entre consommateurs organisés par les professions. A part s'ils servent un objectif public assumé et analysé de façon transparente, **ils biaisent le signal prix transmis aux consommateurs et éloignent son comportement de la situation optimale**. Par ailleurs, ils traduisent une péréquation aux contours et aux conséquences non définis entre consommateurs, sans que des méthodologies de protection de l'intérêt général soient mises en place.

4.2.2. Certaines professions voient leurs profits accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole

En théorie économique, le tarif réglementé devrait être défini en fonction des coûts réels supportés des opérateurs (cf. paragraphe 1.5 du présent rapport), par l'ajout d'une marge raisonnable déterminée par le régulateur aux coûts moyens des entreprises efficaces.

La réglementation tarifaire peut prévoir une péréquation entre les actes effectués par les opérateurs. Cependant, le régulateur doit être en mesure d'identifier les coûts réels des actes et d'apprécier par conséquent les transferts effectués par cette péréquation. Sans cela, il perd son pouvoir de définition optimale des tarifs individuels et doit se restreindre à une approche globale des revenus de la profession, ce qui revient à renoncer à définir les tarifs à leur juste niveau économique.

Hors cas de péréquation, le tarif des actes doit permettre l'équilibre des coûts d'un système de production efficace et efficient, et autoriser en sus une marge raisonnable.

Or, les activités réservées confiées aux professionnels, censées être équilibrées par le tarif, leur permettent d'obtenir dans certains cas un avantage concurrentiel ou même une situation de monopole sur un autre marché susceptible de générer des revenus.

Des exemples de telles situations incluent la vente de produits de parapharmacie dans les officines (à des prix supérieurs³³ à ceux des grandes surfaces grâce à l'effet de réputation engendré par l'activité sous monopole) ou la vente de données collectées dans le cadre d'une activité réservée.

Ainsi **les greffiers des tribunaux de commerce** sont-ils rémunérés pour chaque acte déposé par une entreprise, à un tarif réglementé. Par leurs activités réservées, ils se trouvent en situation de monopole de transmission des « actes d'état civil des entreprises » (KBIS notamment) et en position d'acteur dominant sur le marché des informations relatives aux entreprises³⁴.

³³ Une enquête de la DGCCRF datant de 2005 a mis en évidence que dans la plupart des cas, les produits « frontière » sont sensiblement moins chers dans les grandes et moyennes surfaces que dans les pharmacies, les parapharmacies présentant le plus souvent un niveau de prix intermédiaire. A titre d'illustration, on peut noter que d'après les relevés de la DGCCRF, le prix d'un litre de bain de bouche dans une grande surface était inférieur de 32 % au prix du même produit dans une pharmacie en 2005, et que cet écart atteignait 50 % dans le cas des pansements.

³⁴ Les greffiers bénéficient d'un monopole légal portant sur la diffusion des actes officiels (KBIS, notamment), mais pas en théorie sur la diffusion des données (informations sans valeur juridique).

Une partie des informations recueillies est en effet transmise gratuitement à l'INPI pour alimenter le répertoire national du commerce et des sociétés. L'INPI agrège les données issues des greffes des tribunaux de commerce avec celles des tribunaux mixtes d'Alsace-Moselle et des DOM-TOM. Elle accorde à des sociétés privées (dont societe.com) des licences onéreuses pour diffuser ces informations.

Les représentants des greffiers n'ont pas transmis à la mission de répartition des revenus d'Infogreffe distinguant les recettes associées aux actes officiels (sous monopole), celles associées aux informations détenues exclusivement par les greffiers et celles liées à la vente d'informations qui peuvent être fournies par d'autres acteurs. La mission n'a donc pas été en mesure de qualifier le degré de concurrence sur le marché des informations des entreprises.

Annexe III

Ces données sont vendues à des prix tarifés, sans corrélation avec les coûts de la structure de mise en vente, en particulier dans le cas des ventes dématérialisées réalisées par Infogreffe, GIE de distribution des actes et des informations mis en œuvre par les greffiers.

Infogreffe a transmis à la mission son compte d'exploitation pour les exercices 2008 à 2011. En 2011, les produits se sont élevés à 63,5 M€ pour 16,5 M€ de coûts prélevés par Infogreffe. Le résultat moyen par greffier s'est ainsi établi à 201 k€.

Tableau 3 : Produits d'exploitation des greffes via le GIE Infogreffe

Variable	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation des greffes	53 978 866	53 796 795	56 876 801	63 459 413
Prélèvement du GIE Infogreffe	12 021 721	13 184 415	15 696 461	16 494 875
Produits nets de prélèvement	41 957 145	40 612 380	41 180 340	46 964 538
Nombre de greffiers des tribunaux de commerce	242	239	230	233
Produits nets de prélèvement par greffier	173 377	169 926	179 045	201 565

Source : GIE Infogreffe.

Le service Infogreffe est un outil de qualité reconnue et s'est amélioré avec la généralisation des échanges sur internet. Le développement de la plateforme suppose des frais techniques relatifs à la télématique. Cependant, ces frais existent également pour l'activité interne des greffes, qui est censée être équilibrée par le tarif de dépôt des actes.

En 1998, un greffier interrogé à l'occasion de l'élaboration du rapport Colcombet de l'Assemblée nationale témoignait ainsi : « on peut donc considérer que nous aurions à supporter pratiquement les mêmes frais techniques sans télématique, qu'il s'agisse de numérisation, de saisie, etc. Actuellement le tarif équilibre les coûts, et la vente des informations constitue une source de revenus supplémentaire. »³⁵

La mission a estimé la rentabilité d'Infogreffe à plus de 80 %, avec des revenus de 63 M€ en 2011 et des coûts spécifiques estimés de 8,5 M€. En effet, le prélèvement de 16,5 M€ opéré en 2011 sur les ventes par Infogreffe couvre, en sus des frais spécifiques liés à la diffusion, des investissements portant sur la dématérialisation de l'activité propre des greffes, estimés à 8 M€ par la mission. Par ce biais, les greffiers organisent une péréquation interne permettant le financement par la revente de données de la dématérialisation dans les greffes de moindre activité.

Cette rentabilité pourrait s'accroître avec la perspective d'accords internationaux d'ailleurs utiles permettant la consultation d'informations d'autres pays (l'Italie, dans un premier temps). En l'état actuel, chacun des 234 greffiers de tribunal de commerce aurait ainsi reçu en moyenne 235 000 € nets en 2011 du seul fait du résultat d'Infogreffe³⁶.

Soit le régulateur souhaite encourager un financement des actes de dépôt et de tenue des greffes par la vente des informations des entreprises (péréquation évoquée plus haut) et il doit être en mesure d'apprécier les coûts et revenus associés à chacune de ces activités, soit le tarif des activités réservées est conçu pour assurer leur équilibre, et Infogreffe doit faire l'objet d'une tarification spécifique à prix coûtant (avec une marge raisonnable). La situation actuelle, marquée par une asymétrie d'informations, ne permet pas à l'autorité de tutelle de trancher et se traduit par un effet d'aubaine pour les greffiers.

³⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/tribunaux-de-commerce/tclyon02.asp>

³⁶ Dans les faits, la répartition entre greffiers est très inégale et dépend des sièges sociaux des entreprises qui relèvent du ressort de chaque tribunal de commerce.

Annexe III

Le même phénomène pourrait concerner les données portant sur les ventes immobilières authentifiées par les études des notaires. Cependant, le service de consultation de ces informations est à ce jour moins abouti qu'Infogreffe, et ne permet pas d'obtenir les mêmes renseignements de façon uniforme et rapide sur l'ensemble du territoire. Deux bases coexistent (BIEN pour la région parisienne et PERVAL pour la province) et le conseil supérieur du notariat indique que le résultat cumulé de ces deux bases était négatif en 2011.

Tableau 4 : Produits d'exploitation des notaires via les bases BIEN et PERVAL

Solde de gestion	2010	2011
Produits d'exploitation de la base BIEN	1 361 956	1 653 553
Résultat d'exploitation de la base BIEN	- 400 859	-290 855
Produits d'exploitation de la base PERVAL	4 655 112	5 102 446
Résultat d'exploitation de la base PERVAL	-8 517	148 711

Source : Conseil supérieur du notariat.

La mission n'a pu analyser la structure des coûts de ces structures pour identifier ceux qui relèvent spécifiquement de la distribution des données et ceux qui contribuent à des investissements liés aux autres activités des notaires (dématérialisation dans le cadre des activités de rédaction des actes, par exemple).

A l'opposé de ces pratiques de captation de l'information par les professionnels en monopole de collecte des données, le régulateur a prévu des dispositions spécifiques en matière de contrôle technique automobile. Les centres de contrôle sont en effet tenus de s'équiper en outils informatiques et de transmettre gratuitement à un opérateur technique central (OTC) l'ensemble des données relatives aux contrôles effectués, pour accéder au marché. Les données collectées sont la propriété de l'État qui en définit les règles d'utilisation. Il convient de remarquer qu'en l'absence d'incitation tarifaire, l'OTC fait preuve de peu d'innovation dans les bilans tirés de ces données (inchangés depuis 1996 dans leur format), et que la disponibilité des informations est insuffisante : fréquence annuelle de publication des données sous une forme synthétique et à une maille encore grossière. La mise à disposition des données brutes, à une fréquence élevée et à une échelle fine limitée par la seule protection des individus, semble à privilégier pour assurer leur exploitation optimale et la création de valeur associée.

4.2.3. Les modalités de rémunération peuvent engendrer des incitations contraires aux objectifs souhaités

L'objectif principal d'un mandataire judiciaire doit être de recouvrer le montant maximum de fonds pour le compte des créanciers, dans un délai le plus rapide possible (pour limiter les coûts associés à des procédures longues). Économiquement, l'incitation efficace devrait ainsi consister à promouvoir une rotation rapide des dossiers et des fonds. Celle-ci aurait pour conséquence une baisse du stock des fonds en attente de distribution, qui sont obligatoirement déposés à la caisse des dépôts et consignations (CDC).

Or, depuis la fin de l'année 2004, les mandataires judiciaires sont rémunérés pour le traitement des dossiers impécunieux³⁷ par un fonds alimenté par les intérêts produits par les sommes déposées auprès de CDC. En pratique, les dépôts représentent 5,7Mds€ à la fin de l'année 2012, sortis du circuit économique de façon stable. Un arrêté prévoit que 25 % des intérêts générés, soit environ 43 M€ par an³⁸, sont affectés au fonds de financement des dossiers impécunieux (FDDI).

Dès lors, en l'état actuel de la réglementation, la recherche d'une plus grande rapidité d'exécution des mandataires judiciaires se révèle indirectement contraire à la sécurisation de leurs intérêts financiers.

4.3. En remplacement d'un tarif fixe, la libéralisation ou le plafonnement des tarifs incitent à la modération des prix, sans constituer une garantie de baisse pour les consommateurs

En cas de concurrence efficace et notamment de barrières à l'entrée faibles, la théorie économique prévoit que tout assouplissement des tarifs entraîne une convergence des prix vers les niveaux justifiés par les fondamentaux économiques : adaptation du niveau de l'offre et de la demande, révélation des coûts des producteurs. La pression de nouveaux candidats à l'entrée dans les secteurs réglementés³⁹ constitue *a priori* un indice de rentabilité de ces secteurs, et donc de niveaux de prix élevés.

Cependant, des exemples français et internationaux rappellent que la libéralisation des tarifs dans les secteurs réglementés ne conduit pas systématiquement à une baisse des prix pratiqués.

4.3.1. La définition de plafonds de prix ne permet pas systématiquement une concurrence entre les professionnels

Parmi les professions étudiées par la mission, seuls les tarifs des médicaments vendus sur prescription par les pharmaciens et celui des taxis correspondent à un plafond fixé par la réglementation. Les autres professions sont soumises à un tarif fixe, qui doit être respecté par tous.

Le pharmacien d'officine est donc libre de vendre moins cher les médicaments en réduisant sa marge. Cependant, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) n'a connaissance d'aucun cas de pharmacien vendant des médicaments remboursables à un prix inférieur au prix public administré.

La théorie économique prévoit que la liberté tarifaire n'est susceptible d'aboutir au prix optimal qu'en cas de concurrence parfaite. Cette concurrence suppose en particulier la liberté d'installation de nouveaux entrants. Or la vente de médicaments constitue le secteur le plus contraint en matière d'offre, où sont combinés nombreux *clausus* durant la formation et restriction du nombre de structures d'exercice (en fonction notamment de la taille du marché). Dans ces conditions, la vente des prix au plafond peut résulter soit d'une fixation par la réglementation d'un prix inférieur ou égal au prix d'équilibre, soit à une situation de concurrence imparfaite. Les revenus moyens élevés des pharmaciens (107 k€ par an pour

³⁷ Dossiers pour lesquels l'application du tarif est impossible du fait des fonds disponibles auprès de l'entreprise en liquidation, qui représentent plus de la moitié des procédures

³⁸ Sur la base d'un taux de rémunération de 3 %.

³⁹ Illustrée par exemple par la valeur des licences de taxi ou de débits de boissons (10 000 € à Paris pour une licence de 4^{ème} catégorie), ou encore par le nombre de notaires diplômés chaque année (environ 1 000 par an, pour une profession qui compte 4500 offices).

une structure unipersonnelle) conduisent à privilégier la seconde explication dans la majorité des cas, et les pratiques observées s'apparentent dès lors à une collusion tacite.

4.3.2. Dans certains cas la libéralisation du secteur et des prix peut s'accompagner d'une hausse importante de la facture des consommateurs

4.3.2.1. En France

Jusqu'en 2000, les tarifs des ventes volontaires étaient fixés par l'administration, à l'image de la situation actuelle des ventes judiciaires. Les frais totaux facturés à l'acheteur et au vendeur s'élevaient à 12 % HT (14,4 % TTC) des montants d'adjudication.

Depuis la libéralisation intervenue en 2000, les frais facturés pour les ventes volontaires ont doublé, pour atteindre environ 27 % TTC en 2011, un niveau proche de celui observé dans d'autres pays européens (Royaume-Uni).

L'augmentation peut traduire soit un accroissement significatif de la qualité des prestations (qui pourrait répondre ou non à une attente des consommateurs), soit un pouvoir de marché des opérateurs en place qui génère une rente injustifiée.

4.3.2.2. A l'étranger

Aux Pays-Bas, le secteur de la pose de prothèses a fait l'objet d'une expérimentation de prix libres en 2012, afin de voir si la libéralisation des tarifs entraînerait une baisse des prix. Dans ce système, les spécialistes dentaires (dentistes et prothésistes compris) étaient libres de fixer leurs tarifs, sous condition de les publier et de proposer aux patients un avis pour les soins dépassant un coût de 150 €. Suite à l'augmentation des tarifs qui en a résulté, le gouvernement a décidé d'arrêter cette expérimentation à partir du 1er janvier 2013 à la demande du Parlement. A partir de cette date, les tarifs des soins dentaires seront de nouveau encadrés par l'autorité néerlandaise des soins médicaux (NZA) qui prépare actuellement la réglementation tarifaire.

5. Évolutions possibles

En vue d'assurer des objectifs de sécurité et d'égalité des consommateurs, les tarifs peuvent être plus ou moins régulés par les textes en vigueur, ainsi que l'illustrent les professions réglementées ci-dessous :

- ◆ diagnostiqueur immobilier, contrôle technique automobile, experts-comptables, avocats⁴⁰ : les honoraires sont libres ;
- ◆ commissaires aux comptes : les textes donnent au consommateur une information sur la complexité d'une mission, mais le tarif horaire est libre⁴¹ ;
- ◆ chauffeurs de taxi et pharmaciens : les tarifs réglementaires constituent des plafonds, en dessous desquels le tarif est libre en théorie ;

⁴⁰ Les exceptions à la liberté tarifaire des avocats concernent l'aide juridictionnelle totale et, dans une moindre mesure, le tarif de postulation.

⁴¹ Le tarif définit une fourchette horaire pour la réalisation de la mission. La mission relève toutefois que la clientèle des commissaires aux comptes (CAC) est constituée de professionnels, qui sont amenés à développer une meilleure appréhension de la qualité sur le long terme. En situation concurrentielle, la réputation des CAC constitue un actif prioritaire qui pâtirait d'une surfacturation au regard de la qualité de la prestation.

Annexe III

- ◆ huissiers : le tarif est fixé par les textes, mais présente des plafonds pour les émoluments proportionnels ;
- ◆ notaire : le tarif est fixé par les textes, avec des émoluments proportionnels sans plafond effectif pour la majorité des consommateurs (le prix ne peut être négocié en théorie qu'au-delà d'un seuil d'honoraires par acte de 80 000 €).

Les pistes d'évolution de la réglementation incluent **la remise en cause du principe de certains tarifs, l'introduction de nouveaux actes tarifés, la redéfinition des modalités de détermination des tarifs, la transparence des coûts et la publicité des biens à la qualité homogène.**

Dans l'ensemble des domaines où un tarif est justifié, la logique économique invite à ne pas définir son niveau en fonction de la structure de coûts des entreprises les moins efficaces, mais en fonction d'un niveau moyen qui incite à l'innovation.

Ces évolutions s'inscrivent dans le **triple objectif de transparence tarifaire, de maîtrise des coûts et de restauration de la confiance légitime du consommateur.**

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

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

5.1.1. La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à reposer sur la compétence de l'Autorité de la concurrence

L'organisation actuelle des pouvoirs publics prévoit que ces tarifs relèvent en général de la compétence conjointe des Ministres en charge du secteur concerné et de l'économie, reflet d'une tutelle économique dispersée. Or, la méthode d'élaboration de ces tarifs ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

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

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

Pour offrir aux utilisateurs et à l'économie dans son ensemble le meilleur rapport qualité-prix, les tarifs devraient être orientés vers les coûts réels de production complétés d'une marge raisonnable pour le professionnel. Quand le tarif réglementé est très supérieur au coût réel, émerge une « *rente* » pour le professionnel, aux dépens des consommateurs, comme la mission l'a constaté pour plusieurs professions. Un tarif inférieur au coût réel (pour un motif assumé par la tutelle ou en raison d'une absence de réévaluation) projette un signal prix biaisé au consommateur susceptible d'affecter son comportement. Par

Annexe III

ailleurs, les pertes subies par le professionnel sur un acte déficitaire sont compensées par d'autres actes, selon des mécanismes difficiles à identifier et à quantifier.

Des tarifs orientés vers les coûts réels de production doivent contribuer à stimuler l'innovation des professionnels et la recherche d'économies d'échelle. Quand les tarifs réglementés sont conçus pour se rapprocher le plus possible des meilleurs coûts réels de production, les professionnels sont économiquement incités, pour la même qualité de service, à accroître leurs efforts d'innovation et de maîtrise des coûts.

Les textes actuels ne prévoient pas de saisine obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les tarifs réglementés. Pourtant, les dispositions générales du code du commerce prévoient que l'Autorité de la concurrence peut être automatiquement consultée sur les projets de textes législatifs ou réglementaires ayant pour objet la réglementation des prix⁴².

Dès lors qu'un tarif est réglementé par les pouvoirs publics et qu'il se substitue à une situation de confrontation de l'offre et de la demande, l'Autorité de la concurrence ou toute autorité sectorielle existante⁴³ peut apprécier le caractère objectif et proportionné dudit tarif.

Dans la forme actuelle (cf. 3.1.1 pour une illustration), l'autorité de la concurrence remet aux pouvoirs publics un avis motivé, dans lequel elle formule ses observations sur le texte envisagé et propose le cas échéant des solutions plus respectueuses de la concurrence.

Conclusion

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

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

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

L'Autorité de la concurrence a déjà été saisie pour avis dans ce type de situations (cf. encadré 3).

⁴² « Dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée en raison soit de situation de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer peut réglementer les prix après consultation de l'Autorité de la concurrence » (Art. L.410-2 du code de commerce).

⁴³ À l'image des instances spécifiques créées dans le domaine de l'électricité et du gaz (commission de régulation de l'énergie) ou des télécommunications (autorité de régulation des communications électroniques et des postes).

Annexe III

Encadré 3 : Exemple d'intervention de l'Autorité de la concurrence sur un élément du tarif des huissiers⁴⁴

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Avis n° 10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice

Encadré 4 : Dernières révisions tarifaires des professions du droit

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

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

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

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

Source : Mission IGF.

Conclusion

Une révision périodique des tarifs réglementés permettrait d'ajuster les tarifs en fonction de l'évolution des coûts réels, et de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix des sous-jacents (exemple des prix de l'immobilier qui servent de base au calcul des émoluments proportionnels des notaires, et dont l'évolution n'est pas corrélée à l'évolution des coûts des études).

Elle éviterait la simple indexation et permettrait de tenir compte des gains de productivité réalisés par les professionnels.

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

5.2.1. Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières

Le service de négociation immobilière par les notaires représente entre 1 % et 15 % du chiffre d'affaires des offices⁴⁵.

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

Conclusion

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

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

⁴⁵ Source : note d'information n°2009-81 de la DGCCRF, établissant le compte-rendu de l'enquête TN 226 AP conduite relative au contrôle de l'activité des notaires en matière d'entremise immobilière, 9 juin 2009

5.2.2. Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance et devant la cour d'appel

Les honoraires des avocats sont déterminés librement avec le client, à l'exception de ceux applicables aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale (qui justifie l'existence d'un tarif du fait de sa prise en charge par l'État) et du tarif de postulation.

Le tarif de postulation est réglementé. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 3.3.4 de la présente annexe, ce tarif « transitoire » n'a pas été actualisé depuis 1975, et son niveau a été divisé par plus de trois pour un litige de 10 000 €. Indépendamment de la réflexion sur la pertinence d'une compétence territoriale pour la postulation (traitée dans l'annexe portant sur les monopoles), la mission relève deux anomalies liées à ce tarif :

- ♦ le principe d'un tarif réglementé (combinant droit fixe et droit proportionnel) pose question au sein d'une profession caractérisée par des honoraires librement définis avec le client ;
- ♦ l'indexation du droit proportionnel sur le montant des demandes (potentiellement très élevées) et non sur le montant du litige tel que défini par le juge (qui représente l'intérêt final du dossier) constitue une anomalie économique semblable au droit proportionnel qui existait pour la contestation de créances des mandataires judiciaires.

La mission note que pour des affaires traitées dans le périmètre du TGI dont dépend l'avocat du client, un unique professionnel assume l'ensemble des fonctions pour le compte du client. Si la compétence de postulation était nationale, il pourrait en être de même lorsque les déplacements. Le coût de l'intervention d'un second professionnel serait alors évité au client si la distance entre localisation du cabinet d'avocat et tribunal le permettait. Pour des distances plus importantes, la pertinence de retenir un représentant local serait retenue ou non par l'avocat en fonction des intérêts du client.

Conclusion

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

Indépendamment de la décision de conserver une compétence territoriale de postulation limitée, une première option de réforme pourrait consister à supprimer le tarif de postulation, en relevant que la profession d'avocat est marquée par une concurrence efficace et que le tarif est par ailleurs largement inconnu du consommateur.

La profession et la tutelle ont relevé que le tarif de postulation, même non réévalué, permettait un transfert financier des demandeurs (avocats parisiens) vers les représentants locaux. Cet argument ne tient pas compte de l'intérêt du client, qui doit être l'objectif recherché. Les phénomènes de péréquation intra-professionnels ne devraient pas être traités par le tarif.

A minima, le droit proportionnel ne devrait pas être indexé sur le montant des demandes mais sur le montant du litige défini par le juge.

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

Les tarifs réglementés des greffes des tribunaux de commerce, des mandataires judiciaires, des notaires, des administrateurs judiciaires et des huissiers se traduisent par des niveaux de rémunération nettement supérieurs à celui des médecins spécialistes, dont la formation est quasiment deux fois plus longue et dont les responsabilités semblent supérieures.

Annexe III

Ainsi, les niveaux médians de rémunération de ces professionnels sont deux à quatre fois supérieurs à ceux des médecins spécialistes (à l'exception des huissiers), et les rentabilités moyennes observées dans ces secteurs sont comprises entre 31 % et 41 %.

Tableau 5 : Revenus nets médians mensuels pour l'année 2010 des professionnels titulaires exerçant seul et ayant déclaré leurs bénéficiaires à l'impôt sur revenu

	Revenu net mensuel médian des salariés français	Revenu net mensuel médian des professionnels titulaires ou dirigeants	Écart par rapport au revenu net médian des médecins spécialistes	Multiple du SMIC net mensuel	Les 25 % des mieux rémunérés déclarent une rémunération nette mensuelle supérieure à...
Greffier	1 676 €	29 177 €	21 991 €	27,6	38 377 €
Mandataire Judiciaire		25 723 €	18 538 €	24,4	34 037 €
Administrateur judiciaire		25 720 €	18 534 €	24,4	33 700 €
Notaire		13 284 €	6 099 €	12,6	19 772 €
Médecin spécialiste		7 186 €	- €	6,8	11 858 €
Huissier		6 272 €	-914 €	5,9	10 125 €
Avocat		3 271 €	-3 915 €	3,1	5 407 €

Source : Mission IGF

Tableau 6 : Rentabilité de l'ensemble des entreprises et revenus nets moyens mensuels pour l'année 2010 des professionnels titulaires exerçant seul et ayant déclaré leurs bénéficiaires à l'impôt sur revenu

Profession	Revenu mensuel médian des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu	Rentabilité médiane des structures	Revenu mensuel moyen des gérants de structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu	Rentabilité moyenne des structures	Représentativité des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu
Administrateur judiciaire	25 720 €	33,1 %	29 015 €	30,8 %	74 %
Mandataire Judiciaire	25 723 €	33,5 %	28 391 €	32,1 %	75 %
Greffier	29 177 €	43,1 %	27 236 €	40,8 %	23 %
Notaire	13 284 €	34,9 %	15 901 €	35,2 %	38 %
Médecin spécialiste	7 186 €	51,4 %	9 162 €	49,8 %	94 %
Huissier	6 272 €	41,5 %	8 290 €	41,0 %	39 %
Avocat	3 271 €	51,3 %	4 650 €	48,3 %	87 %

Source : Mission IGF

5.3.1. Les émoluments des notaires proportionnels à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)

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

Annexe III

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

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

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

Tableau 7 : Évolution entre 2000 et 2012 du prix de l'immobilier et des émoluments proportionnels dus au notaire pour l'acte de vente, dans différentes villes de France

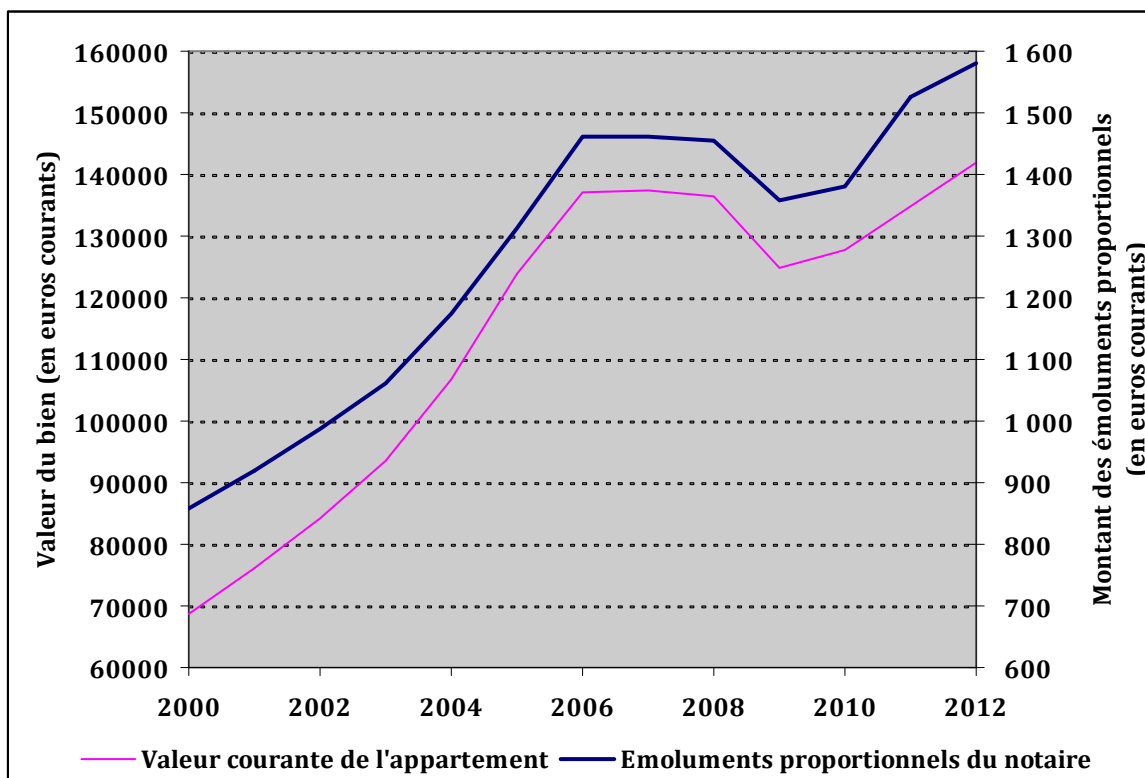
Ville	Type de bien	Prix du bien (en euros courants)			Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		
		2000	2012	Évolution 2000-2012	2000	2012	Évolution 2000-2012
-	-						
Rennes	Appartement	68 836	141 855	106 %	859	1 582	73 %
	Maison	133 333	260 000	95 %	1 391	2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

Source : conseil supérieur du notariat pour l'évolution du prix des biens (à partir des prix au 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. encadré n°3).

Annexe III

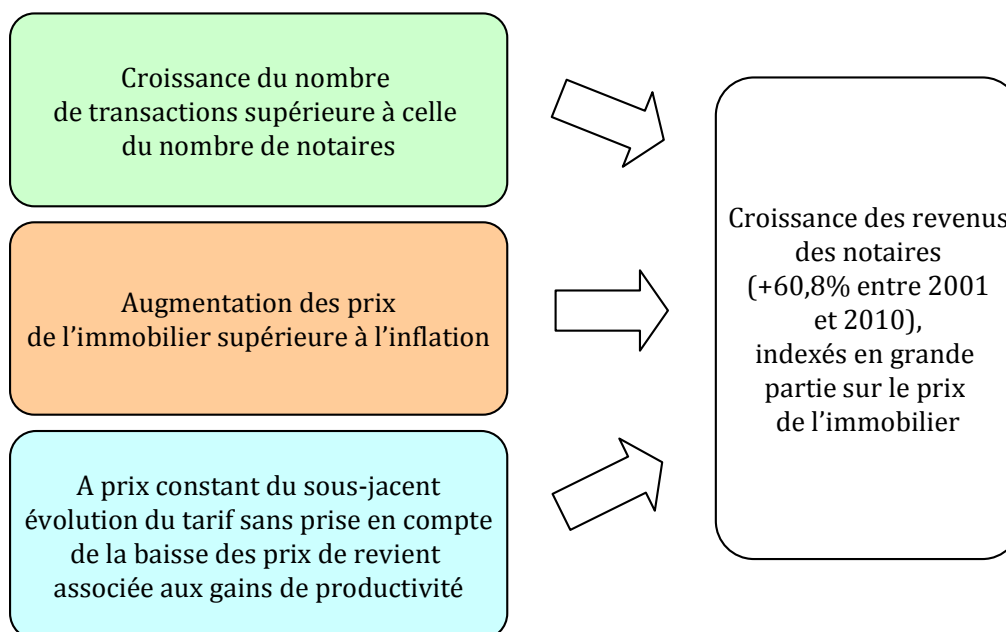
Graphique 6 : Évolution depuis 2000 du prix d'un appartement de 60 m2 à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)



Source : INSEE-Notaires, mission IGF.

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

Graphique 7 : Facteurs d'augmentation des revenus des notaires



Source : Mission IGF

Annexe III

Ainsi, les émoluments forfaitaires (ex. contrat de mariage sans apport) et les émoluments proportionnels (ex. acte de mutation de propriété immobilière) ont été systématiquement revalorisés pour suivre l'inflation depuis les années 1980, alors que : i) l'informatisation générait dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des assiettes servant de base au calcul des tarifs proportionnels (immobilier principalement) augmentaient parallèlement de plus de 100 % en euros constants, ce qui a, au surplus, réduit la dégressivité du tarif⁴⁶.

Encadré 5 : Coûts et honoraires des notaires liés à une transaction immobilière française et comparaison avec d'autres pays européens

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

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

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

- ♦ émoluments proportionnels : 2133 € HT
- ♦ émoluments 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.

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 : CSN

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.**

Source : Mission IGF, d'après des données du conseil supérieur du notariat.

⁴⁶ Autour de la valeur moyenne de transaction, la **dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981**. En 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € en euros constants en 2011, et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 %. En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 %.

Annexe III

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

Tableau 8 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel

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

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

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

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

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

Conclusion

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

5.3.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires

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

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

Annexe III

Tableau 9 : Évolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)

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

Source : Mission IGF.

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

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

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

Conclusion

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

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

5.3.3. Les tarifs forfaitaires des huissiers

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

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

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

Annexe III

Les statistiques nationales et une enquête menée par la DGCCRF⁴⁷ indiquent qu'une étude d'huissiers de justice organisée efficacement peut générer une rentabilité de 60 % sur un chiffre d'affaires important.

Tableau 10 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ), rapportés à un professionnel

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

Source : ibid

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

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

Conclusion

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

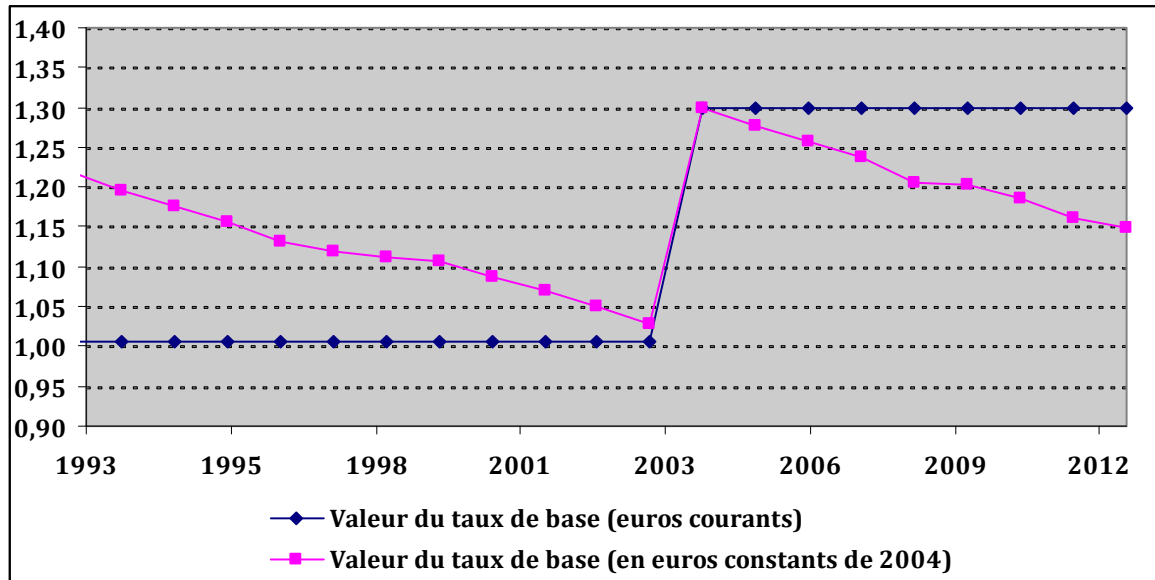
La rémunération nette moyenne d'un professionnel exerçant sous forme individuelle s'établit autour de 8 300 € nets par mois. Une baisse des tarifs de 20 % ramènerait cette rémunération à 4 300 € nets par mois.

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

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

⁴⁷ Enquête réalisée au dernier trimestre 2012 sur un échantillon de douze études illustrant des localisations et des structurations variées. Le rapport met en évidence les variations importantes de rentabilité en fonction de l'organisation et du lieu d'implantation de l'office.

Graphique 8 : Évolution des valeurs courante et constante (après correction de l'inflation) du taux de base des greffiers des tribunaux de commerce



Source : Journal Officiel.

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

La rémunération moyenne **nette d'un greffier de tribunal de commerce d'une structure unipersonnelle s'établissait en 2010 à 326 630 € selon les calculs de la mission** (une valeur inférieure à celle des associés de sociétés d'après l'étude menée sur des dossiers individuels).

Conclusion

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

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

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

5.4.1. La profession de chirurgien dentiste fonctionnerait de façon plus efficace si la réglementation fixait le tarif du conseil et pose de prothèse dentaire

Les travaux de la mission ont mis en évidence deux faits de nature à appeler une modification de la réglementation sur les tarifs des actes des chirurgiens-dentistes.

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

Annexe III

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

En effet, les honoraires rémunérant les soins prothétiques couvrent en réalité trois sources de coût :

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

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

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

En revanche, dans la mesure où les chirurgiens-dentistes sont des professionnels de santé et non des commerçants, il paraît inopportun de maintenir le rôle d'intermédiaire qu'ils jouent actuellement dans la vente aux patients des prothèses dentaires produites par les prothésistes.

Conclusion

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

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

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

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

Les enquêtes de la DGCCRF ont mis en évidence d'importants abus commis par des minorités de professionnels indécents mais qui portent atteinte à l'image des professions.

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

Conclusion

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

Annexe III

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

De plus, la mission recommande que le prix moyen et médian de l'ensemble des interventions du mois passé et du panier type d'intervention en urgence soit obligatoirement inscrit sur les sites internet des professionnels s'ils en disposent.

Dans tous les cas, un site internet ayant une adresse du type www.prix-artisans.gouv.fr devrait être créé pour regrouper l'ensemble de ces informations. Les artisans du bâtiment devraient obligatoirement y inscrire ces éléments.

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

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

Des relevés de prix menés dans 24 cabinets vétérinaires par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes sur un échantillon de médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie ont mis en évidence une marge élevée et constante, proche de 40 % (tableau 11). Dans la mesure où les vétérinaires sont des professionnels de santé spécialistes de la santé animale, et non des commerçants, l'existence de marges très élevées pose la question de la compatibilité de ces prix avec la déontologie de la profession. Les échanges de la mission avec le ministère de l'agriculture ont fait ressortir qu'il serait possible que cette marge élevée aille de pair avec des pratiques tarifaires peu transparentes, par exemple des actes vétérinaires sous-tarifés et compensés par des prix excessifs sur les médicaments vétérinaires.

Tableau 11 : Prix d'achat, prix de vente et marge moyenne du vétérinaire pour des médicaments vétérinaires destinés aux animaux de compagnie

Nom commercial du médicament	Type de médicament	Conditionnement	Prix d'achat HT moyen, avant remises commerciales	Prix de vente TTC moyen	Marge moyenne du vétérinaire sur le prix TTC
Frontline	Antiparasitaire externe pour usage cutané	Pour six pipettes	18,15 €	41,40 €	39,8 %
Milbemax	Antiparasitaire endectocide	Boîte de 50 comprimés	151,02 €	336,97 €	38,8 %
Pirodog	Vaccin piroplamose	Une dose	26,93 €	61,58 €	39,9 %
Caninsulin	insuline	Flacon de 10mL	12,03 €	27,23 €	39,4 %
Fortekor	Antihypertenseur	Dix plaquettes de quatorze comprimés	71,56 €	158,04 €	38,3 %

Annexe III

Nom commercial du médicament	Type de médicament	Conditionnement	Prix d'achat HT moyen, avant remises commerciales	Prix de vente TTC moyen	Marge moyenne du vétérinaire sur le prix TTC
Candilat	vasodilatateur périphérique	Boîte de 72 comprimés	16,46 €	36,31 €	38,3 %
Eurican	Vaccin	Une dose	4,38 €	9,66 €	38,3 %
Vetmedin	stimulateur cardiaque	Boîte de 100 comprimés	16,24 €	35,98 €	38,5 %
Metacam	Anti-inflammatoire non stéroïdien	Dose orale de 15ml pour chat	8,81 €	19,37 €	38,1 %

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

Conclusion

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

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

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

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

Cette pratique appelle les remarques suivantes :

- ◆ d'une part, l'administration ne procède pas aux diligences suffisantes pour connaître le niveau des coûts associés aux services concernés ;
- ◆ d'autre part, elle ne bénéficie par de l'avantage qu'apporterait une mise en concurrence régulière de prestataires de services, notamment sur le prix et les améliorations de la qualité du service rendu ;
- ◆ de plus, la délivrance de service « gratuits » non explicités au bénéfice de l'administration affaiblit cette dernière dans les discussions entourant la révision des tarifs ;
- ◆ afin d'assurer l'équilibre financier des professionnels, ces activités déficitaires sont associées à une sur-rémunération d'actes vis-à-vis d'autres consommateurs, privés pour la plupart ;
- ◆ enfin, dans un contexte de contrainte sur le financement budgétaire du service public ceci peut contribuer, au moins en fait, à contourner les principes d'universalité budgétaire et de non affectation de l'impôt.

Conclusion

Les phénomènes de péréquation entre consommateurs devraient être proscrits, s'ils ne sont pas clairement énoncés, quantifiés et assumés. En effet, ils se traduisent par une opacité des coûts réels assumés par les professionnels et rendent la définition des tarifs complexe pour le régulateur.

Une option de réforme pourrait consister à faire financer ces activités à leur juste prix par le budget de l'État, et à exiger un niveau de qualité des prestations à travers un référentiel remis à jour régulièrement. Une seconde voie de réforme supposerait également la révélation des coûts de ces prestations, mais leur financement pourrait être assuré par une contribution apparente prélevée sur l'ensemble des actes de la profession (à l'image des contributions en vigueur dans le secteur de la distribution d'électricité).

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

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

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

Pour qu'un service de proximité soit malgré cela proposé, certains tarifs réglementés sont spécifiquement aménagés.

Il s'agit d'assurer un minimum d'attractivité pour des territoires où un tarif au prix de revient rendrait l'activité peu rentable.

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

Conclusion

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

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

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

ANNEXE IV

Analyse de certaines restrictions à la liberté de formation ou d'installation

SOMMAIRE

1. DANS LE CADRE D'UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE CLASSIQUE, L'EXISTENCE DE RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ DE FORMATION OU D'INSTALLATION NE SE JUSTIFIE QU'EN PRÉSENCE DE CARACTÉRISTIQUES DE MARCHÉ LIMITATIVEMENT DÉFINIES	1
1.1. L'existence d'un monopole naturel dû à des rendements d'échelle croissants peut justifier la mise en place d'un monopole légal.....	1
1.2. En dehors des situations de monopole légal, la restriction de l'offre peut adopter différentes formes.....	3
1.3. Dans une économie régulée par les pouvoirs publics, lorsque l'information relative aux possibilités d'emploi du marché (horizon lointain, évolution incertaine) est insuffisante, un <i>numerus clausus</i> en amont permet d'éviter les dépenses publiques et les coûts sociaux liés à la formation de professionnels en surnombre.....	4
1.4. La régulation du nombre de professionnels peut contribuer à la réalisation d'objectifs politiques liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre	5
1.4.1. <i>La restriction de l'offre peut contribuer à assurer un minimum d'actes par professionnel, facteur important de la qualité de certaines prestations.....</i>	<i>5</i>
1.4.2. <i>Une offre excessive peut générer des phénomènes de demande induite non souhaitables</i>	<i>5</i>
1.5. La régulation du niveau de l'offre, exercice complexe de planification, représente un coût pour l'administration et a des conséquences négatives en cas de calibrage inadéquat.....	5
1.5.1. <i>La définition d'un niveau d'offre optimal, en l'absence des mécanismes d'ajustement du marché, suppose un exercice de planification complexe.....</i>	<i>6</i>
1.5.2. <i>La régulation de l'offre implique des capacités de contrôle et, lorsque le nombre de professionnels en activité ne peut s'adapter librement à la demande locale, une régulation des tarifs.....</i>	<i>6</i>
1.5.3. <i>En cas de calibrage inadéquat, l'administration de tutelle fait face aux risques sociaux et économiques associés aux phénomènes de pénurie et de pléthore</i>	<i>7</i>
1.5.4. <i>Les consommateurs peinent à peser face aux intérêts des professionnels.....</i>	<i>8</i>
1.6. La régulation de l'offre présente des coûts publics et sociaux différents en fonction du moment où elle s'opère	8
1.7. Les dispositifs de restrictions de l'offre ne constituent pas une réponse économiquement efficiente aux décisions d'accès de proximité à certains services ou d'aménagement du territoire.....	9
2. SI CERTAINS SECTEURS ÉTUDIÉS PAR LA MISSION CORRESPONDENT AUX CAS THÉORIQUES, CERTAINES RESTRICTIONS EXPLICITES OU IMPLICITES DE L'OFFRE NE S'INSCRIVENT PAS DANS CE CADRE.....	10
2.1. La mission n'a identifié de facteurs susceptibles de légitimer une restriction à l'accès à la formation que dans un nombre limité de professions médicales	10
2.1.1. <i>Le secteur de la santé présente des particularités qui peuvent justifier l'existence de numerus clausus, en raison notamment du poids des décisions publiques dans son économie générale.....</i>	<i>10</i>

2.1.2.	<i>Le numerus clausus des études vétérinaires ne présente pas de justification économique et fait l'objet d'un contournement massif par le moyen de la reconnaissance de formations dispensées à l'étranger.....</i>	12
2.1.3.	<i>Les professions des secteurs du droit et du chiffre ne font l'objet d'aucune restriction réglementaire à l'accès à la formation, conformément à leur logique économique.....</i>	12
2.2.	<i>A l'exception des greffes de tribunal de commerce et des débits de boissons à consommer sur place, la mission ne relève pas de justifications économiques à l'existence de restrictions à la liberté d'installation</i>	13
2.2.1.	<i>Au regard de l'analyse économique, la majorité des secteurs devrait faire l'objet d'une liberté d'installation totale</i>	13
2.2.2.	<i>Le principe d'une restriction du nombre de débits de boissons à consommer sur place ne serait légitime qu'en cas de corrélation entre densité du maillage de ces établissements et niveau de consommation d'alcool.....</i>	16
2.2.3.	<i>Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de professionnels.....</i>	17
2.3.	<i>La mission a relevé l'existence de restrictions implicites à la liberté d'exercice des fonctions d'administrateur et de mandataire judiciaire, non justifiées du point de vue théorique et peu efficaces</i>	17
2.4.	<i>D'après des professionnels et des administrations de tutelle rencontré par la mission, certaines réglementations de l'offre économiquement non justifiées résultent d'objectifs auxquels elles ne sont pas adaptées : accès à un service de proximité et aménagement du territoire.....</i>	18
3.	LA RÉGULATION DE L'OFFRE CONSTITUE UN EXERCICE COMPLEXE DE PLANIFICATION, Y COMPRIS DANS LES CAS OÙ ELLE EST LÉGITIME	19
3.1.	<i>Dans l'exercice complexe d'administration du niveau de l'offre, la mission relève en pratique une tendance à restreindre de façon excessive le nombre de professionnels</i>	19
3.1.1.	<i>Les modalités de la planification, la préservation des intérêts des professionnels établis et les barrières à l'entrée peuvent conduire à retenir un nombre d'acteurs inférieur au niveau optimal</i>	19
3.1.2.	<i>L'étude de certains secteurs révèle un contrôle finalement limité de l'administration quant à l'augmentation de l'offre et aux nominations des acteurs, voire une capture du régulateur.....</i>	22
3.2.	<i>Les réglementations qui restreignent l'offre peuvent être contournées</i>	23
3.2.1.	<i>La reconnaissance de qualifications professionnelles au niveau européen aligne les restrictions relatives à la formation sur les règles les moins contraignantes.....</i>	23
3.2.2.	<i>Le numerus clausus français génère des contraintes auprès des pays voisins.....</i>	24
3.2.3.	<i>L'esprit de la régulation peut être contourné dans le cas des débits de boissons à consommer sur place.....</i>	24
3.2.4.	<i>Certains services substituables à ceux des professionnels régulés ne présentent pas de restriction de l'offre.....</i>	25
3.2.5.	<i>Certaines règles ne sont pas respectées, du fait de l'héritage d'une situation historique ou de la difficulté à les faire appliquer.....</i>	25

4. UNE RÉGULATION ÉCONOMIQUEMENT INJUSTIFIÉE OU SOUS-OPTIMALE DU NIVEAU DE L'OFFRE ACCROÎT LES PRIX, RÉDUIT LE POTENTIEL D'EMPLOI ET GÉNÈRE DES EFFETS SECONDAIRES NON DÉSIRÉS DANS DE NOMBREUX SECTEURS.....	26
4.1. La restriction de l'offre limite la concurrence entre les producteurs et réduit l'incitation à l'innovation et l'amélioration de l'efficacité qui lui sont associées.....	26
4.2. Les restrictions de l'offre non justifiées limitent de façon excessive le niveau de consommation et augmentent les prix.....	27
4.2.1. <i>Le faible taux d'équipement de la France en véhicules de transport non sanitaire et le prix élevé des licences de taxis traduisent un déficit d'offre dans le secteur du transport de personnes.....</i>	<i>27</i>
4.2.2. <i>La dérèglementation du secteur des huissiers de justice aux Pays-Bas a été suivie de la baisse du niveau des prix atteignant 40 % pour des recouvrements.....</i>	<i>30</i>
4.3. Associée à une demande croissante, la restriction de l'offre peut engendrer des phénomènes de rente des producteurs et accroître la tension sur les prix.....	30
4.3.1. <i>L'augmentation du prix des licences de taxis reflète celle de leur rentabilité.....</i>	<i>30</i>
4.3.2. <i>Le prix d'une licence de débit de boissons à consommer sur place dépend de sa catégorie et de la demande qui lui est associée.....</i>	<i>31</i>
4.3.3. <i>Les revenus et les prix d'acquisition des études des officiers publics ministériels s'inscrivent en hausse depuis une décennie, à l'exception de ceux des offices de commissaires-priseurs judiciaires.....</i>	<i>31</i>
4.4. La restriction de l'offre constitue une source potentielle d'inégalités non justifiables entre générations et au sein d'une même génération.....	37
4.4.1. <i>Le numerus clausus est susceptible d'induire un biais à la sélection.....</i>	<i>37</i>
4.4.2. <i>Les restrictions de l'offre introduisent des inégalités intergénérationnelles fortes.....</i>	<i>38</i>
4.4.3. <i>Au sein d'une même profession, la restriction portant sur le nombre de structures d'exercice génère des inégalités dans les secteurs où l'activité croît.....</i>	<i>40</i>
5. ÉVOLUTIONS POSSIBLES	42
5.1. Supprimer les « numerus clausus » injustifiés et accroître l'offre domestique de formation à certains métiers.....	43
5.1.1. <i>Conserver un numerus clausus pour les études de médecine en analysant l'impact des formations à l'étranger suivies de retours en France.....</i>	<i>43</i>
5.1.2. <i>Remettre en cause les « numerus clausus » existants pour plusieurs professions de santé (masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine et biologistes médicaux) et pour les vétérinaires.....</i>	<i>44</i>
5.2. Faire de la liberté d'installation le principe général et de la restriction d'installation une exception motivée au cas par cas par la puissance publique.....	45
5.2.1. <i>La majorité des professions réglementées pourrait faire l'objet d'une liberté d'installation de principe.....</i>	<i>45</i>
5.2.2. <i>Une analyse de corrélation entre densité d'établissements à consommer sur place et consommation d'alcool doit permettre une redéfinition des restrictions à l'installation en vigueur.....</i>	<i>47</i>
5.2.3. <i>En raison des rendements croissants qui caractérisent les greffes des tribunaux de commerce, l'organisation d'un monopole légal associé à une délégation de service public nationale peut être un choix pertinent pour les pouvoirs publics.....</i>	<i>48</i>

1. Dans le cadre d'une analyse économique classique, l'existence de restrictions à la liberté de formation ou d'installation ne se justifie qu'en présence de caractéristiques de marché limitativement définies

1.1. L'existence d'un monopole naturel dû à des rendements d'échelle croissants peut justifier la mise en place d'un monopole légal

Le marché, sous réserve que soient vérifiées les hypothèses fortes de la concurrence parfaite, conduit les agents économiques à un équilibre décentralisé, qui correspond à un état optimum de l'économie au sens de la maximisation du surplus collectif (ou intérêt social).

A l'inverse, une concurrence trop faible ou inexistante au profit d'une entreprise privée impliquerait une perte d'intérêt social, au profit du seul intérêt privé de la firme. Celle-ci serait en effet amenée, pour maximiser son profit, à retenir un niveau d'offre (et, ce faisant, d'emploi) inférieur et un niveau de prix supérieur aux niveaux efficaces que permettrait d'atteindre une concurrence efficace (cf. encadré numéro 1). **Le monopole produirait moins et à un prix plus élevé que la situation optimale.**

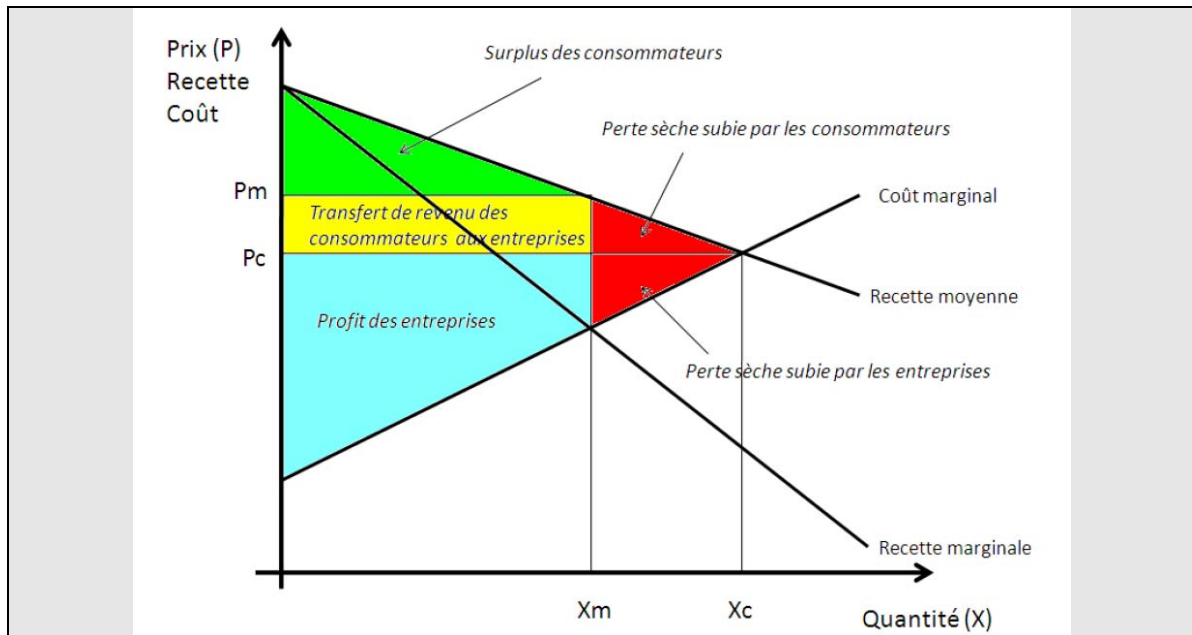
Encadré 1 : Illustration de la perte sèche statique et du transfert de revenus dus à un monopole capable de restreindre le niveau de l'offre et d'augmenter les prix

On représente sur ce graphique un marché, avec en abscisse les quantités échangées et en ordonnée le prix auquel elles s'échangent. Une première courbe, normalement décroissante, représente la demande (qui est, dans ce cas élémentaire, confondue avec la recette moyenne d'une entreprise représentative). Une courbe croissante représente le coût marginal de production des entreprises.

Nous comparons les deux situations figées à un instant donné. Première situation : en concurrence pure et parfaite, le prix s'établit au point de rencontre de l'offre et de la demande, c'est-à-dire au point où la recette moyenne est égale au coût marginal (quantité X_c et prix P_c sur le graphique ci-dessous). En situation de monopole, l'équilibre se fait au point d'égalité entre la recette marginale (et non plus moyenne) et le coût marginal. Il nous importe simplement d'observer que le prix sera plus élevé ($P_m > P_c$) et la quantité échangée moindre ($X_m < X_c$).

Sur le graphique, l'aire comprise entre la droite horizontale représentant le prix et la droite représentant le coût est le profit de l'entreprise. En situation de concurrence pure et parfaite, le profit des entreprises est représenté par le triangle bleu plus la partie inférieure du triangle rouge. Le profit en situation de monopole correspond aux zones bleue et jaune. L'aire comprise entre la courbe de demande, tout en haut du graphique, et la droite de prix représente le surplus des consommateurs. Ce « surplus » est une manière pour les économistes de raisonner en ramenant l'utilité des consommateurs à une grandeur monétaire commensurable au profit. En situation de concurrence pure et parfaite, le surplus des consommateurs correspond à la somme du triangle vert, du rectangle jaune et de la partie supérieure du triangle rouge. En situation de monopole, il ne reste que le triangle vert.

Annexe IV



On peut maintenant visualiser très simplement les effets mentionnés plus haut. Le triangle rouge est la perte sèche [...]. C'est ce que l'économie tout entière (entreprises et consommateurs) aurait gagné si on avait échangé la quantité X_c au lieu de X_m . Le rectangle jaune est le transfert de revenus entre les consommateurs et les producteurs.

En passant d'une situation de concurrence parfaite à un monopole, les consommateurs perdent un peu de surplus du fait de la perte sèche (une partie de la perte sèche les touche), mais ils perdent aussi du fait du transfert de revenus (rectangle jaune). Les entreprises ont aussi perdu une partie de la perte sèche (partie inférieure du triangle rouge) mais elles ont gagné le transfert de revenus. L'économie dans son ensemble, d'un point de vue statique, a perdu la quantité correspondant à la perte sèche (ensemble du triangle rouge). Le transfert de revenus n'est pas une perte de l'économie dans son ensemble : c'est un transfert entre deux catégories d'agents.

Source : Rapport sur l'appréciation de la sanction en matière de pratiques anticoncurrentielles, Minefi, septembre 2010

L'existence d'un monopole légal peut pourtant être justifiée économiquement dans des secteurs marqués par des rendements croissants. En effet, une multitude d'acteurs en compétition y feraient face à l'amortissement de coûts fixes importants, qui pourraient se traduire par un équilibre où le niveau des prix est supérieur et le niveau de production inférieur à ceux de la situation optimale.

Si les pouvoirs publics ont décidé la mise en place d'un monopole légal, ils peuvent être amenés à fixer conjointement un niveau de production et un tarif pour assurer la satisfaction des besoins des consommateurs (niveau de l'offre) et protéger leur pouvoir d'achat (niveau des prix).

Dans le cas de rendements croissants, les alternatives à la création d'un monopole privé réglementaire consistent à rendre l'activité publique (cas des réseaux ferrés détenus par RFF) ou à procéder à une délégation de service public de durée limitée, après mise en concurrence. A l'image des entreprises détentrices d'infrastructures de réseau, la définition du périmètre du monopole pertinent constitue un enjeu crucial.

Parmi les professions étudiées, la tenue des greffes des tribunaux de commerce constitue un exemple d'activité aux rendements croissants.

1.2. En dehors des situations de monopole légal, la restriction de l'offre peut adopter différentes formes

Sur un marché, l'encadré 1 a présenté en quoi, lorsque l'offre est insuffisante par rapport aux besoins, les prix se fixent à un niveau trop élevé (lorsqu'ils ne sont pas réglementés par ailleurs ou que le tarif est surestimé).

Différentes réglementations peuvent limiter le nombre de professionnels et donc contraindre l'offre sur le marché : numerus clausus, licence professionnelle, exigences de qualification professionnelle excessives ou encore monopole d'exercice de certaines activités.

La contrainte d'offre est généralement le résultat d'une combinaison de plusieurs de ces réglementations. À titre d'exemple, les études de pharmacie font l'objet d'un *numerus clausus*, le nombre d'officines pharmaceutiques est limité et ces dernières disposent du monopole de vente de médicaments : l'offre de médicaments est triplement contrainte.

La présente annexe vise à présenter les formes de restriction explicites et implicites réparties en deux principaux groupes :

- ◆ **restrictions relatives à la formation :**
 - *numerus clausus* : médecins, chirurgiens dentistes, infirmiers, pharmaciens, masseurs-kinésithérapeutes, pharmaciens biologistes ;
 - limitation des sessions d'examen : administrateurs et mandataires judiciaires ;
- ◆ **restrictions à la liberté d'installation :**
 - obligation de détention d'une autorisation ou d'une licence dont le nombre total est limité : taxis, ambulances¹, licences de 4^{ème} catégorie des débits de boissons à consommer sur place ;
 - obligation de rachat d'une « charge »² à un prédécesseur ou attente de la création de nouvelles structures par l'autorité de tutelle : notaires, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunal de commerce ;
 - quotas de professionnels établis par la réglementation en fonction de variables sous-jacentes à la demande : pharmacies, licences de 2^{ème} et 3^{ème} catégorie des débits de boissons à consommer sur place ;
 - obligations liées à la formation ou au nombre de professionnels établis pour les médecins ou les infirmiers³ ;

¹ L'article L6312-2 du code de la santé publique dispose que la mise en circulation d'un véhicule affecté au transport sanitaire ne peut être autorisée si le nombre de véhicules déjà en service dans le département concerné égale ou excède un nombre fixé en fonction des besoins sanitaires de la population. Ce nombre théorique porte sur l'ensemble des véhicules de transports sanitaires et ne distingue donc pas ambulances et VSL.

L'arrêté du 5 octobre 1995 fixe les modalités de calcul de ce plafond :

- un véhicule pour chaque tranche complète de 5 000 habitants dans les communes de plus de 10 000 habitants ;
- un véhicule pour chaque tranche complète de 2 000 habitants pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Le directeur général de l'agence régionale de santé (depuis la loi HPST) est par ailleurs autorisé à moduler ce nombre théorique à la hausse comme à la baisse, dans une limite de 10 %. Ce *numerus clausus* s'applique donc non sur les personnels mais sur les véhicules.

² À la dénomination de charge, l'autorité de tutelle substitue celle d'office.

³ La liberté d'installation des infirmiers exerçant dans un cadre libéral ne fait pas l'objet de restrictions législatives ou réglementaires spécifiques. Toutefois, deux mécanismes encadrent cette liberté d'installation :

- un accord conventionnel limite les installations dans les zones « sur-dotées » définies par l'agence régionale de santé : dans ces zones l'accès au conventionnement d'une infirmière ne peut intervenir que si une autre infirmière cesse son activité définitivement dans la zone considérée (avenant n°3 à la convention nationale des infirmiers, approuvé par arrêté du 25 novembre 2011) ;

- lorsqu'un infirmier ou une infirmière a obtenu son diplôme dans le cadre d'un apprentissage, il ou elle doit travailler entre une et trois années dans l'entreprise dans laquelle il ou elle a effectué son apprentissage.

Annexe IV

- implantation dépendante des concurrents précédemment établis : pharmacies⁴, débits de boissons dans certaines villes, vétérinaires désireux de s'installer après avoir exercé en qualité de salarié d'un cabinet.

À ces formes de restrictions s'ajoute un cloisonnement local par l'instauration de compétences territoriales pour certains professionnels, par exemple pour les huissiers de justice (dont les activités réglementées doivent être effectuées dans le ressort du tribunal de grande instance).

1.3. Dans une économie régulée par les pouvoirs publics, lorsque l'information relative aux possibilités d'emploi du marché (horizon lointain, évolution incertaine) est insuffisante, un *numerus clausus* en amont permet d'éviter les dépenses publiques et les coûts sociaux liés à la formation de professionnels en surnombre

Les secteurs du chiffre, du droit et de la santé sont marqués par des études longues et une visibilité faible des candidats quant aux possibilités d'emploi au terme de leur formation. Cette difficulté à appréhender le futur marché de l'emploi est d'autant plus forte que l'évolution des besoins des consommateurs est incertaine, que le marché dépend de décisions de politiques publiques (secteur de la santé en particulier) et que la liberté d'installation en tant que professionnel est contrainte. Elle peut devenir problématique lorsque les mécanismes spontanés de marché ne permettent pas l'ajustement de l'offre et de la demande de formation à un niveau efficace, et lorsque les possibilités de passerelles ou de reconversion sont limitées.

En effet, ces secteurs sont globalement attractifs, en raison notamment de leur reconnaissance sociale, de leur intérêt et de leur rémunération. Dès lors, dans la mesure où les étudiants ne s'acquittent que d'une faible part des coûts associés à leur formation (quasi-gratuité des études du fait de leur prise en charge par la collectivité), **le niveau non contraint de demande en formation peut s'avérer supérieur au niveau efficace de l'offre future de services.**

Les conséquences d'une formation de professionnels trop nombreux par rapport au niveau optimal incluent des surcoûts de formation pour la collectivité et des coûts sociaux importants liés à la difficulté des candidats à trouver un travail, voire à la reconversion nécessaire après une formation longue.

En approche globale, les formations juridiques et du chiffre permettent une reconversion facilitée dans le monde de l'entreprise, ce qui n'est pas le cas des professions de santé (à l'exception des pharmaciens, dont une partie a la possibilité d'intégrer l'industrie pharmaceutique).

Dans le **domaine de la santé, la collectivité fait par ailleurs office de payeur in fine de la majorité des soins et administre grandement par ses décisions le fonctionnement du marché**, tandis que les secteurs du droit et du chiffre sont exposés directement aux décisions des consommateurs (entreprises et ménages). Dans ces conditions, une régulation de l'offre en amont des études peut être partiellement justifiée pour certaines professions de santé.

⁴ Par exemple, la création d'une pharmacie est elle subordonnée à l'octroi d'une licence, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé. Cette licence fixe l'emplacement où l'officine sera exploitée, et peut mentionner **une distance minimale à respecter entre la future officine et l'officine existante** la plus proche.

1.4. La régulation du nombre de professionnels peut contribuer à la réalisation d'objectifs politiques liés au bien-être social qui ne seraient pas atteints en marché libre

1.4.1. La restriction de l'offre peut contribuer à assurer un minimum d'actes par professionnel, facteur important de la qualité de certaines prestations

Une clientèle insuffisante par professionnel peut conduire à une dégradation des aptitudes des professionnels concernés et à une réduction de la qualité de leurs prestations. Lorsque les enjeux n'autorisent pas de prise de risque sur la qualité (secteur médical, essentiellement), une restriction du nombre de professionnels peut être décidée par les pouvoirs publics.

Une telle réglementation a été rendue explicite en France dans le secteur du contrôle technique automobile, avec l'obligation pour les contrôleurs de réaliser un nombre minimum d'actes par an pour renouveler leur agrément et continuer à exercer.

Cependant, **un contrôle a posteriori du nombre d'actes par opérateur est plus efficace que la limitation a priori du nombre de professionnels**, comme le démontre le même exemple du contrôle technique automobile. En effet, le libre jeu de la concurrence conduit à retenir les professionnels les plus adaptés aux besoins réels des consommateurs dans le cas d'un contrôle *a posteriori*, tandis qu'une restriction en amont repose sur des outils administratifs de planification, moins réactifs et moins adaptés que le marché.

1.4.2. Une offre excessive peut générer des phénomènes de demande induite non souhaitables

Les études économiques relèvent qu'une offre excédentaire peut générer une demande de services additionnelle, qui ne répond pas à l'optimum global (surcoût pour la collectivité, surconsommation inutile ou potentiellement néfaste pour le consommateur). Ce phénomène est connu sous le nom **d'induction de la demande** par les professionnels.

Ce biais est plus marqué lorsque les dépenses sont prises en charge par un tiers, ce qui réduit l'incitation du consommateur à adopter le niveau de demande qui lui est adapté et incite à la surconsommation. En particulier, la quasi-gratuité apparente des soins de santé réduit la perception du coût réel par le consommateur et peut se traduire par un volume de prestations excessif.

Des tickets modérateurs à la charge des patients ont été introduits pour atténuer ce phénomène de demande induite, qui peut également être limité à travers l'ajustement de l'offre par les pouvoirs publics au niveau des besoins locaux, au prix d'un exercice de programmation complexe.

1.5. La régulation du niveau de l'offre, exercice complexe de planification, représente un coût pour l'administration et a des conséquences négatives en cas de calibrage inadapté

La complexité de l'exercice de planification des *numerus clausus* implique des analyses poussées de la part du régulateur, et les conséquences indésirables d'une inadaptation de l'offre vis-à-vis de la demande incitent à ne pas sous-estimer le coût associé à ces travaux.

1.5.1. La définition d'un niveau d'offre optimal, en l'absence des mécanismes d'ajustement du marché, suppose un exercice de planification complexe

La planification d'une restriction de l'offre suppose pour le régulateur **d'appréhender le niveau de production et de consommation optimal des biens et services et d'organiser leur adéquation.**

Elle implique la modélisation de l'évolution des besoins, des techniques et de la productivité des secteurs réglementés, ainsi que celle liée au stock d'offre (démographie, évolution des conditions de travail).

L'exercice est complexe du fait de la combinaison de facteurs d'incertitude :

- ◆ **volume global** : l'estimation du niveau optimal de la demande en soins médicaux ou de celui en boissons alcoolisées consommées dans les cafés et les bars repose en partie sur des choix de société qui mettent en balance les comportements et attentes des consommateurs et les externalités qui en découlent pour la collectivité ;
- ◆ **adéquation de l'offre et de la demande par bassin de consommation** : à moins d'imposer une installation et une mobilité des producteurs, les comportements des professionnels sont difficilement réductibles par le régulateur à un modèle statique. Les flux de professionnels (mobilité, départs en retraite) et le changement du niveau d'offre locale ne coïncident pas spontanément avec les demandes de services lorsque la libre concurrence n'est pas assurée. La restriction de l'offre et la tarification réglementée qui lui est parfois associée réduisent ou empêchent les ajustements locaux du marché et rendent la définition des restrictions plus exigeante, plus fine et plus complexe ;
- ◆ **horizon de planification** : la restriction opérant sur les flux futurs et non sur les stocks de professionnels établis, le régulateur devra anticiper les besoins futurs des consommateurs pour définir les *numerus clausus*, quotas ou autres limites à la liberté d'installation. L'éloignement de cet horizon dépend de la nature de la restriction de l'offre (en amont ou en aval de la formation, essentiellement). Ainsi, les premiers effets d'une modification du *numerus clausus* de médecins spécialistes ne sont détectables que onze ans après qu'elle a été décidée ; ils ne prennent de l'ampleur qu'après vingt ou trente ans. Les restrictions de l'offre supposent donc dans certains cas d'anticiper l'évolution de l'offre et de la demande de services à l'horizon d'une génération.

En pratique, **les incertitudes fortes quant au niveau d'offre à retenir** conduisent à calculer des ratios à différents niveaux (local, national, international) et à procéder par comparaison avec des références qui semblent donner des résultats satisfaisants.

1.5.2. La régulation de l'offre implique des capacités de contrôle et, lorsque le nombre de professionnels en activité ne peut s'adapter librement à la demande locale, une régulation des tarifs

Un **contrôle ex-post doit être également mis en œuvre** pour s'assurer qu'aucun opérateur n'exerce de façon illégale l'une ou l'autre des professions à l'offre limitée.

A ce sujet, la mission relève qu'aucune des administrations interrogées⁵ n'a été en mesure de faire connaître le nombre de licences accordées aux niveaux national ou départemental à des débits de boissons à consommer sur place. Ces informations, si elles existent au niveau des préfectures, n'ont apparemment pas été regroupées par l'administration à l'échelle du pays en vue de leur analyse. Ce constat interroge quant aux capacités d'évaluation de la corrélation

⁵ Direction de la santé au ministère de la santé, direction des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services au Ministère des finances

entre densité du maillage et consommation d'alcool, et de manière plus générale quant aux méthodes d'analyse de l'efficacité de la mesure réglementaire.

Par ailleurs, la définition de restrictions de l'offre doit être associée à l'administration des tarifs, dans les nombreux cas où elle empêche l'ajustement des prix et du niveau de production⁶. La réglementation des tarifs constitue un exercice lourd pour le régulateur, placé en situation d'asymétrie d'information avec les professionnels. L'annexe du présent rapport relative aux tarifs vise à en expliciter les objectifs théoriques, les modalités de mise en œuvre et les conséquences constatées parmi les secteurs étudiés.

1.5.3. En cas de calibrage inadéquat, l'administration de tutelle fait face aux risques sociaux et économiques associés aux phénomènes de pénurie et de pléthore

En cas d'évolution de la demande inférieure (amélioration des techniques de soin ou invention de traitements réduisant les besoins en personnel médical) ou en cas d'évolution de l'offre en place supérieure (départs en retraite moins nombreux qu'anticipés) à celles prévues par le régulateur, l'administration fait face à un risque de pléthore de professionnels en activité. La mission n'a identifié aucun secteur dans ce cas parmi ceux qu'elle a été amené à étudier. Les coûts et risques théoriques associés à un excès d'offre comprennent :

- ◆ les coûts sociaux et économiques liés à la formation de professionnels en surnombre s'ils doivent se reconvertir ;
- ◆ les coûts liés à une demande induite par l'offre excessive (pour le consommateur et la collectivité si celle-ci les prend en charge) ;
- ◆ une pression à la hausse des tarifs, lorsqu'ils sont réglementés, pour assurer un niveau de vie jugé décent aux professionnels (à nouveau au détriment du consommateur).

Les inconvénients liés à une offre insuffisante (pénurie) excèdent en général ceux associés à un nombre excessif de producteurs :

- ◆ dégradation de la qualité de service du fait d'un temps réduit consacré à chaque acte ;
- ◆ remplacement coûteux des salariés par des vacataires, en position favorable pour négocier leur rémunération ;
- ◆ formation de files d'attente qui favorisent les pratiques opaques de sélection des clients ;
- ◆ risque de traitement différencié des consommateurs (faible accès aux professionnels les plus qualifiés pour les ménages aux ressources modestes) ;
- ◆ nombre d'emplois inférieur à la situation optimale ;
- ◆ hausse des prix lorsqu'ils ne sont pas régulés ou lorsqu'ils sont administrés et que le faible nombre de professionnels augmente leur pouvoir de négociation vis-à-vis de la tutelle.

Au vu des incertitudes et de la complexité de la définition des restrictions, il est difficile de concevoir un ajustement parfait de l'offre et de la demande par le régulateur.

⁶ Par exemple, la limitation des débits de boissons à consommer sur place n'empêche pas, en l'état actuel de la réglementation, une concurrence sur les prix, et n'appelle pas de régulation du tarif. La mobilité des consommateurs et la densité autorisée, ainsi que les modalités de transferts, permettent un ajustement de l'offre et de la demande satisfaisant.

En revanche, les restrictions à l'installation des pharmacies (associées par ailleurs à la prise en charge de l'essentiel des coûts par la collectivité) ou l'obligation de s'adresser à un greffe de tribunal de commerce défini en fonction du siège de l'entreprise imposent une régulation des prix.

1.5.4. Les consommateurs peinent à peser face aux intérêts des professionnels

Face à des professionnels établis et aux intérêts relativement homogènes, **les consommateurs peinent à se mobiliser** :

- ◆ leurs intérêts sont plus faibles et diffus que ceux des professionnels ;
- ◆ leur intérêt économique peut par ailleurs être limité ou annulé par la prise en charge de la dépense par un acteur tiers (employeur pour une course en taxi, sécurité sociale pour les dépenses de santé ou de transport sanitaire) ou par les faibles montants unitaires (acte délivré par un greffe de tribunal de commerce) ;
- ◆ les conséquences d'une restriction de l'offre sur le niveau des tarifs sont difficiles à appréhender ;
- ◆ en raison d'une élasticité-prix faible, leur demande est peu affectée par des tarifs excédant le niveau d'équilibre concurrentiel⁷.

Une offre insuffisante en taxis se traduira ainsi par des files d'attente ou par la substitution d'un autre moyen de transport.

1.6. La régulation de l'offre présente des coûts publics et sociaux différents en fonction du moment où elle s'opère

La restriction de l'offre peut avoir lieu au début de la formation, au cours ou à la fin des études, ou encore au moment de l'installation du nouvel entrant.

Les restrictions relevées par la mission se répartissent ainsi :

- ◆ **restriction au commencement des études** : vétérinaires (les concours d'entrée aux quatre écoles limitent le nombre d'entrants à 468 par an, pour environ 1 900 candidats), infirmiers (concours d'entrée à la formation), masseur-kinésithérapeute (voie d'accès minoritaire par concours après le baccalauréat), pédicures-podologues (les agréments des instituts de formation en pédicurie-podologie induisent un plafonnement de fait du nombre de places disponibles dans ces instituts ; toutefois, ce plafonnement demeure non contraignant en l'état actuel de la demande de formation) ;
- ◆ **restriction au cours des études** : médecin, chirurgien-dentiste, pharmacien, biologiste médical et masseur-kinésithérapeute (après une première année commune puis pour les médecins par spécialité à l'occasion de l'examen de l'internat, après six ans d'étude) ;
- ◆ **restriction au moment de l'installation** : greffier de tribunal de commerce, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, débits de boissons à consommer sur place⁸.

Les méthodes de sélection à l'entrée réduisent les coûts financiers liés à la formation (pour la collectivité et pour l'étudiant) et les coûts sociaux associés à l'échec et au temps passé dans des études qui ne permettraient ni d'aboutir directement à un travail, ni même d'envisager une reconversion par passerelle.

⁷ Le niveau de la demande n'est généralement pas contraint par le tarif. Ainsi, peu de ménages renonceront au mariage ou à l'achat de leur appartement du seul fait des émoluments d'un notaire, à recouvrer une créance en raison du tarif de l'huissier, à soigner leurs enfants au regard du prix des médicaments.

⁸ Au niveau actuel, cette restriction ne semble pas en fait contraignante. Elle n'est précédée que d'une formation courte (quelques jours) et entraîne dans les cas les plus défavorables (licence de 4^{ème} catégorie à Paris) l'investissement dans le rachat d'une licence existante (10 000 € d'après les statistiques de la préfecture de police de Paris).

Annexe IV

A l'opposé, une restriction à l'installation sans *numerus clausus* préalable présente des effets négatifs lorsqu'elle est rédhibitoire et qu'elle succède à une formation longue : surqualification éventuelle, reconversion potentiellement difficile, file d'attente pour pouvoir s'installer. Elle a toutefois l'avantage de permettre un ajustement plus rapide de l'offre par le régulateur, tandis qu'une sélection à l'entrée en formation réduit les premiers effets d'une modulation des quotas à un horizon plus lointain.

La restriction à l'installation non précédée d'un *numerus clausus* en début de formation entraîne la **constitution d'un corps de diplômés qui n'ont pas le droit au plein exercice de la profession à laquelle ils se sont préparés**. Les personnes formées sont compétentes mais ne peuvent pas s'établir librement : ils doivent majoritairement travailler pour le compte d'autres professionnels avant de pouvoir s'associer ou racheter une structure existante (cas des officiers ministériels et des notaires en particulier).

La culture universitaire française conduit à retenir majoritairement une sélection des candidats au cours des études dans le secteur de la santé. L'avantage de ce système (en deux temps pour les médecins) réside dans la possibilité d'évaluer les candidats selon des critères communs et après une préparation censée être homogène, et donc d'opérer une sélection plus facilement acceptable.

1.7. Les dispositifs de restrictions de l'offre ne constituent pas une réponse économiquement efficiente aux décisions d'accès de proximité à certains services ou d'aménagement du territoire

Les objectifs d'accès à un service de proximité, d'aménagement du territoire et d'amélioration de l'efficience, ne suffisent pas à justifier l'existence de restrictions à l'installation.

La restriction à l'installation requiert l'existence d'un tarif réglementé qui protège les intérêts des consommateurs. En lien avec un nombre de professionnels réduit, le tarif assure dans le même temps un certain niveau de revenu à ces derniers, en particulier à ceux établis dans les secteurs les moins dynamiques. Or, les tarifs réglementés sont définis à une maille géographique grossière (voire au niveau national). Ceci implique, pour garantir un revenu suffisant à chaque professionnel, de **définir le niveau du tarif en considérant les entités économiques des secteurs où la demande est la plus faible, soit a priori les entités moins efficientes**⁹.

Ce mécanisme de fixation du tarif se traduit par un niveau de prix trop élevé dans la plupart des secteurs et donc par un prélèvement non souhaitable dans les zones les plus dynamiques, au détriment des consommateurs. De plus, il en résulte que le coût global du maillage territorial obtenu n'est pas connu des régulateurs et du législateur.

Par ailleurs, des quotas locaux (définis par rapport à la géographie ou à la population) encouragent certes l'installation dans les secteurs les moins recherchés, où les coûts d'acquisition et autres barrières à l'entrée sont plus faibles. Le quota local laisse en effet peu d'espoir de s'établir en un temps court dans les territoires les plus attractifs, où les candidats à la reprise des structures existantes sont plus nombreux. Le quota local joue le même rôle que le système de points des instituteurs de l'éducation nationale : il impose à des candidats qui ont choisi d'exercer la profession et qui souhaitent s'établir à leur compte de débiter leur carrière dans les secteurs les moins prisés.

Les **coûts économiques et humains liés à ces contraintes à l'installation** au motif de l'accès de proximité et d'aménagement du territoire ne sont pas évalués.

⁹ Du fait de moindres capacités d'investissement, de moindres rendements d'échelle et d'effets d'apprentissage réduits.

Annexe IV

Les mêmes objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens plus efficaces, moins distorsifs et plus transparents que la restriction de l'offre. Ainsi, des subventions aux professionnels installés dans les secteurs les moins attractifs constituent une réponse plus adaptée. Leur financement peut relever du budget de l'État au nom des objectifs politiques recherchés ou résulter d'une contribution sur l'ensemble des actes au sein d'une péréquation organisée.

Si des professionnels acceptent de reprendre des études en secteur rural en raison des restrictions à l'installation en vigueur, la théorie économique indique qu'une **incitation assumée et au coût identifié** peut les conduire à prendre la même décision, sans les effets secondaires non désirés liés à la restriction de l'offre. Ces derniers sont présentés dans l'annexe portant sur les tarifs réglementés : offre insuffisante et rente générée dans les secteurs géographiques à forte demande, faible incitation à l'innovation, captation des gains de productivité par les professionnels.

De même, l'objectif éventuel de recherche d'efficacité par la taille des structures (qui pourrait être favorisée indirectement par une restriction du nombre d'entreprises autorisées) gagnerait à être laissé au fonctionnement du marché. Ceci suppose par ailleurs que d'autres réglementations n'empêchent pas la réalisation d'économies d'échelle (cf. notamment l'annexe sur l'ouverture du capital à ce sujet). Une approche globale, mêlant réforme des tarifs et des conditions d'ouverture du capital, serait plus efficace que toute forme de restriction à l'installation des professionnels.

2. Si certains secteurs étudiés par la mission correspondent aux cas théoriques, certaines restrictions explicites ou implicites de l'offre ne s'inscrivent pas dans ce cadre

2.1. La mission n'a identifié de facteurs susceptibles de légitimer une restriction à l'accès à la formation que dans un nombre limité de professions médicales

2.1.1. Le secteur de la santé présente des particularités qui peuvent justifier l'existence de *numerus clausus*, en raison notamment du poids des décisions publiques dans son économie générale

Le secteur de la santé est caractérisé par des spécificités décrites en première partie de la présente annexe :

- ◆ formations longues et spécialisées (notamment pour les médecins, au-delà de dix ans), coûteuses pour la collectivité et pour les étudiants (sinon en frais de scolarité, du moins en frais de vie et en report des premiers salaires) ;
- ◆ difficulté pour les candidats à appréhender les besoins sanitaires à long terme ;
- ◆ difficultés de reconversion des professionnels (plus marquées pour les formations les plus spécialisées) en dehors du secteur principal d'embauche ;
- ◆ enjeux vitaux de la qualité de certains soins (médecins en particulier) ;
- ◆ dépendance du secteur vis-à-vis des politiques publiques et impératif de maîtrise des dépenses (avec notamment la réduction de tout phénomène de demande induite), puisque la majorité des coûts sont pris en charge par la collectivité.

Annexe IV

Ces spécificités peuvent contribuer à justifier l'existence d'une restriction de l'accès à la profession en partie amont de la formation (numerus clausus) pour maximiser le bien-être global, en réduisant les coûts économiques et sociaux liés à la formation de professionnels en surnombre et en évitant les effets négatifs d'une éventuelle pléthore.

Des *numerus clausus* sont prévus pour les professions de santé suivantes : médecin généraliste et spécialiste, pharmacien, chirurgien-dentiste, pharmacien biologiste, infirmier, masseur-kinésithérapeute.

Les études de pédicure-podologue ne font pas l'objet d'un *numerus clausus* (contrairement à celles des masseurs-kinésithérapeutes). Toutefois, en pratique, le nombre d'étudiants par établissement de formation est limité en fonction de l'agrément qui lui a été accordé. La répartition et le nombre des places qui résultent de ces quotas et du nombre d'établissements agréés se traduisent par une restriction potentielle du nombre de nouveaux étudiants. Dans la situation actuelle, le plafond de 595 places autorisées dans les instituts de formation est supérieur à la demande en formation et ne génère pas de restriction effective.

La **mission identifie l'utilité potentielle d'un numerus clausus applicable à la formation des médecins**, en raison notamment des durées très longues des études, du nombre important de spécialités et des besoins sanitaires difficiles à appréhender pour les candidats, de la nécessité pour le secteur public d'organiser et de rémunérer les stages obligatoires (externat puis internat). Par ailleurs, de ces métiers dépend le niveau de consommation de l'essentiel de la chaîne médicale et paramédicale, à travers les prescriptions des médecins.

En revanche, pour l'accès aux formations de :

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

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

De plus, les professions dont l'activité fait l'objet d'une prescription obligatoire en vue d'obtenir un remboursement (masseurs-kinésithérapeutes, pharmaciens, laboratoires d'analyse médicale, infirmiers) et celles pour lesquelles le risque de surconsommation spontanée est faible (chirurgiens-dentistes) ne sont a priori pas susceptibles de générer une demande induite coûteuse pour la collectivité, sauf à supposer une entente entre ces professionnels et les médecins.

Lorsque des possibilités de reconversion existent (infirmiers, qui peuvent assurer une offre de soins de qualité à une population vieillissante, pharmaciens dont la formation permet le recrutement par des laboratoires pharmaceutiques), une information poussée des candidats quant aux possibilités futures d'emploi pourrait compléter ou même remplacer un *numerus clausus*.

Surtout, les possibilités de contournement du numerus clausus par la formation dans des pays où de telles restrictions n'existent pas (cf. paragraphe 3.2.1) **rendent les restrictions à l'entrée en formation inefficaces** et l'accès effectif à la profession imprévisible pour le régulateur.

2.1.2. Le *numerus clausus* des études vétérinaires ne présente pas de justification économique et fait l'objet d'un contournement massif par le moyen de la reconnaissance de formations dispensées à l'étranger

En l'état actuel du marché, la mission ne relève pas de légitimité à la restriction de l'offre de soins vétérinaires.

La qualité des soins vétérinaires peut être assurée par la formation comprenant des examens sélectifs, par un code de déontologie et par des contrôles exercés par la tutelle ou par la profession elle-même.

Par ailleurs, les prestations des vétérinaires ne faisant pas l'objet d'une prise en charge par la collectivité, aucune menace de demande induite ne justifie pas l'existence du *numerus clausus* en vigueur.

L'ajustement du niveau de l'offre peut être réalisé par le marché libre.

De fait, par le biais des formations à l'étranger, l'ajustement est effectif et témoigne de l'attractivité du secteur : en 2011, 58 % des nouveaux inscrits à l'ordre national des vétérinaires français avaient obtenu leur diplôme à l'étranger, dont les trois quarts en Belgique.

2.1.3. Les professions des secteurs du droit et du chiffre ne font l'objet d'aucune restriction réglementaire à l'accès à la formation, conformément à leur logique économique

Au regard de la situation actuelle, de la longueur acceptable des études, des possibilités d'emploi croissantes dans les secteurs juridiques et des possibilités de reconversion dans le secteur de l'entreprise, la mission estime qu'un *numerus clausus* n'est pas requis dans ces professions. La difficulté pour certains étudiants à accéder à des stages (en particulier dans le notariat) peut être levée en responsabilisant davantage les organisations représentant les professions¹⁰.

De même, les professions du chiffre (expert comptable et commissaires aux comptes) ne font l'objet d'aucune restriction à l'accès à la formation; elle n'aurait pas de légitimité économique.

Si des données objectivables conduisent à constater une saturation du marché aux effets non désirés (dégradation de la qualité, pratiques tarifaires condamnables), l'autorité de tutelle pourrait être amenée à considérer l'introduction de sanctions disciplinaires ou une augmentation de la qualité requise par des normes professionnelles.

Les professions d'avocat, d'expert-comptable et de commissaire aux comptes illustrent la possibilité **d'une croissance importante de l'offre au regard de la demande en services juridiques et financiers, sans effets secondaires non souhaités.**

L'argument de la baisse de la rémunération à service constant de tout ou partie des professionnels, qui résulte d'une situation de concurrence efficace, ne constitue pas un motif de restriction de l'offre.

¹⁰ A l'image du rôle joué par le conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, qui a l'obligation d'aider les candidats admis à l'examen d'accès au stage à trouver un stage.

2.2. A l'exception des greffes de tribunal de commerce et des débits de boissons à consommer sur place, la mission ne relève pas de justifications économiques à l'existence de restrictions à la liberté d'installation

2.2.1. Au regard de l'analyse économique, la majorité des secteurs devrait faire l'objet d'une liberté d'installation totale

2.2.1.1. La mission ne relève aucun argument économique à l'existence de quotas ou restrictions à l'installation des professionnels de la santé

- ◆ Le directeur général de l'agence régionale de santé peut s'opposer à l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale ou d'un site d'un laboratoire de biologie médicale, lorsqu'elle aurait pour effet de porter, sur le territoire de santé infrarégional considéré, l'offre d'examen de biologie médicale à un niveau supérieur de 25 % à celui des besoins de la population tels qu'ils sont définis par le schéma régional d'organisation des soins inhérent au projet régional de santé (SROS-PRS).
- ◆ L'implantation d'une pharmacie suppose une autorisation administrative soumise notamment au respect de quotas liés au bassin de population et de distances minimales vis-à-vis de concurrents déjà établis. La réglementation sur l'implantation des pharmacies a pour effet de rendre la création d'une nouvelle officine quasi impossible ; les transferts sont théoriquement envisageables, mais peu utilisés en pratique.

La mission n'a pas été en mesure d'établir la légitimité économique des restrictions à l'installation qui existent dans le secteur de la santé (pharmacies, laboratoires d'analyse médicale). Les professionnels et les tutelles mettent en avant des considérations d'accès de proximité et d'aménagement du territoire, présentées au paragraphe 2.4 de la présente annexe, arguments qui ne justifient pas en eux-mêmes une restriction de l'offre.

2.2.1.2. La mission ne relève aucun argument économique de nature à justifier l'existence de quotas applicables aux véhicules de location avec chauffeur et aux ambulances

Lorsqu'on la compare à Londres et New York, la région parisienne ne paraît pas sous-équipée si l'on considère uniquement les taxis (pouvant être hélés dans la rue par les clients). En revanche, si l'on y ajoute les véhicules de location avec chauffeur (ne pouvant travailler que sur réservation), on constate que Londres et New York sont entre deux et trois fois plus équipées que la région parisienne.

Cette comparaison internationale inciterait à laisser cette dernière catégorie de services continuer à se développer sans restriction particulière.

La mission n'a pas établi de justification du quota sur le nombre d'ambulances. Cette restriction pourrait générer à terme les mêmes effets de rente que ceux engendrés pour les taxis par les autorisations de stationnement en nombre limité. A l'image d'autres pays européens (cf. encadré 2), le quota, qui correspond à la fixation d'une offre maximale, aurait pu être remplacé par des exigences en matière de desserte et de qualité de service, qui peuvent par exemple être assurées par la passation de marchés avec des groupements d'ambulances.

Encadré 2 : Exigences en matière de desserte en services d'ambulance à l'étranger.

Aux Pays-Bas, le « Cadre de référence national de la répartition et de la disponibilité des soins ambulanciers » (*Landelijk Referentiekader Spreiding en Beschikbaarheid Ambulancezorg*) de 2008 établit les limites d'accessibilité des soins ambulanciers : 15 minutes pour le niveau d'urgence A1 (danger de vie), 30 minutes pour le niveau d'urgence A2 (pas de danger de vie immédiat), le niveau B, transport commandé sans urgence, ne faisant pas l'objet de telles limitations. L'objectif est de pouvoir atteindre 97 % de la population dans un maximum de 15 minutes. En 2010, 98 % de la population néerlandaise pouvait disposer d'un service ambulancier en 12 minutes.

S'il n'existe pas de contingentement du nombre d'ambulances, la mise en œuvre du « Cadre de référence national » est réalisée par les RAV en collaboration avec les assureurs de soins régionaux. Les ambulances sont stationnées à plusieurs endroits au sein des RAV afin d'assurer la couverture du territoire. Fin 2011, il y avait 206 postes de stationnement pour un total de 711 ambulances opérationnelles. Les services ambulanciers néerlandais emploient au total 5 325 personnes, soit 4 772 ETP.

En Allemagne, il n'y a pas non plus de plafond applicable pour le nombre d'ambulances, que ce soit au niveau local ou fédéral. Localement, le nombre de véhicules (RTW et KTW) est régulièrement réévalué en fonction des besoins, selon plusieurs critères : il faut qu'un véhicule puisse intervenir en moins de 8 minutes sur les lieux de l'urgence, dans au moins 95 % des cas. Si ces deux critères ne sont pas réunis, le besoin en véhicule est réévalué.

2.2.1.3. Le libre jeu de la concurrence est incompatible avec une restriction à l'installation des vétérinaires ayant exercé en tant que salariés

La réglementation ne fixe pas de restriction générale à la liberté d'installation des vétérinaires.

Toutefois, l'article R.242-65 du code rural et de la pêche maritime dispose qu'un vétérinaire ayant exercé en qualité de salarié ou de collaborateur dans un cabinet vétérinaire, une clinique vétérinaire ou un centre hospitalier vétérinaire ne peut fixer son domicile professionnel d'exercice ni exercer en tant que vétérinaire à domicile à moins de 25 kilomètres du lieu où il a exercé sa profession pendant deux ans. La distance est réduite à trois kilomètres si le lieu d'exercice quitté se trouve dans une agglomération de plus de 100 000 habitants.

Ces dispositions réduisent la capacité d'installation d'un salarié, en particulier hors des agglomérations où le critère d'éloignement de 25 kilomètres contraint la concurrence.

2.2.1.4. A l'image des professions du chiffre et des avocats, la mission n'a pas identifié dans le domaine juridique d'argument économique de nature à justifier une restriction de la liberté d'installation

L'objectif de qualité des prestations des professions du droit (notaires, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, mandataires judiciaires et administrateurs judiciaires) peut être atteint par des exigences en matière de formation (qui existent par ailleurs) et éventuellement par un code de déontologie. Les exemples des avocats et des professions du chiffre (experts-comptables et commissaires aux comptes) illustrent des situations concurrentielles où la liberté d'installation ne s'est pas traduite par une réduction de la qualité des services rendus et où le marché, et où le marché de l'emploi et les compétences des professionnels se sont accrues dans un même dynamisme.

La mission n'identifie donc aucun motif d'intérêt général justifiant de restreindre le nombre de ces professionnels ou le nombre de structures d'exercice de ces professions.

Annexe IV

L'exemple des avocats est révélateur du potentiel de nouveaux emplois qui pourrait résulter de la liberté d'installation de l'ensemble des professions juridiques. Entre 1989 et 2011, le nombre d'avocats est passé de 18 076 à 53 744, soit une multiplication par trois en vingt ans environ. La croissance moyenne de la profession s'est établie à 1 600 avocats supplémentaires par an depuis 2001. Sur la même période, **le nombre de notaires a augmenté de 25 % et celui des huissiers de justice de 6 % (contre 197 % pour les avocats).**

La réglementation actuelle présente par ailleurs des paradoxes évidents. Ainsi, aucun *numerus clausus* ne régit l'accès au diplôme de notaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier ou de commissaire-priseur judiciaire. En revanche, l'exercice libéral de ces métiers est soumis à un plafond en nombre de structures dans lesquelles un professionnel peut s'établir. **Par ce moyen, l'accès effectif à la profession est transféré dans les faits des pouvoirs publics aux associés déjà en place (même si la réglementation prévoit une nomination de droit par le Garde des Sceaux).**

2.2.1.5. La directive « Services » de l'Union européenne impose, hors exceptions explicites, la liberté d'installation dans les secteurs relevant de la libre concurrence

La Commission européenne a lancé un mouvement de libre circulation des services et de promotion de la mobilité du travail qui vise à traduire concrètement les principes du Traité de Rome. La directive Services (directive 2006/123/CE) et la directive Qualifications Professionnelles (directive 2005/36/CE) en sont la concrétisation.

La proposition de directive « Services », adoptée par le Collège des Commissaires en 2004, couvrait les services aux entreprises et les services aux consommateurs à l'exclusion des services non économiques, des services financiers, de transport et audiovisuels.

Aux dérogations prévues dans la proposition initiale de directive, se sont ajoutés les services de jeux d'argent, les services de soins de santé et les services fournis par les huissiers de justice et les notaires. Ces exclusions figurent à l'article 2 de la directive adoptée.

Un des principes de la directive réside dans **la liberté d'installation des prestataires aux compétences reconnues**. Les régimes d'autorisation ne peuvent être maintenus que s'ils ne sont pas discriminatoires, s'ils sont justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et s'ils sont proportionnés.

Cinq ans plus tard, la Cour de Justice de l'Union européenne a jugé suite à une intervention du Royaume-Uni (affaire n°C-50/08, 24 mai 2011) que les États membres ne pouvaient pas réserver à leurs nationaux l'accès à la profession de notaire. Elle explique que « *même si les activités notariales (...) poursuivent des objectifs d'intérêt général, celles-ci ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité CE* ». Le décret n°2011-1309 du 17 octobre 2011 a modifié en conséquence la réglementation (décret du 5 juillet 1973) et ouvert le notariat aux ressortissants des autres États membres.

Pour conclure que la condition de nationalité imposée par la France pour devenir notaire était irrégulière, la CJUE a considéré dans son arrêt que la fonction exercée par le notaire relève du champ de la libre concurrence défini à l'article 43 du traité CE, conformément à la position de la Commission Européenne¹¹ (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).

¹¹ « Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique français, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45, premier alinéa, CE. »

Annexe IV

Dès lors, l'exclusion des services fournis par les notaires du champ de la libre concurrence n'apparaît pas nécessairement en adéquation avec la décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

Les mêmes questions se posent a priori pour les autres officiers ministériels : huissiers de justice, commissaires priseurs judiciaires.

La réintégration de ces professions dans le périmètre des services relevant de la libre concurrence supposerait d'instaurer leur liberté d'installation.

2.2.2. Le principe d'une restriction du nombre de débits de boissons à consommer sur place ne serait légitime qu'en cas de corrélation entre densité du maillage de ces établissements et niveau de consommation d'alcool

Au nom de la santé publique, l'existence d'une corrélation avérée entre la densité de maillage des débits de boissons à consommer sur place¹² et la consommation d'alcool peut justifier la restriction du nombre de ces établissements. La mission n'a pu obtenir la confirmation de l'existence d'un tel lien de la part de l'autorité de tutelle, le ministère de la santé.

Les coûts considérables (humains et économiques) associés à la consommation excessive d'alcool incitent à maintenir le *statu quo* en vigueur.

La mission relève toutefois le fait que les ventes d'alcool sont très majoritairement effectuées en Europe via les restaurants (environ 14 %) et les débits de vente à emporter (grandes surfaces et cavistes : 78 %), pour lesquels aucun quota n'existe en France.

Dès lors, la mission souligne que la pertinence d'un quota portant sur moins de 10 % de la consommation doit être questionnée. La comparaison avec des pays voisins montre en effet que la part de la consommation dans les débits de boissons à emporter est stable, que des quotas s'appliquent ou non.

Encadré 3 : Répartition des lieux de consommation d'alcool dans trois pays européens.

Les données relatives aux modalités de consommation d'alcool en France n'ont pu être fournies dans le calendrier de la mission ni par les services de la santé, ni par le ministère de l'intérieur, ni par les services des finances (direction des douanes, direction de la concurrence et des fraudes).

L'homogénéité des statistiques issues des retours des missions économiques dans le cadre de la mission illustre toutefois des tendances homogènes d'un pays à l'autre, que des quotas aient été définis ou non.

En Allemagne, aucun quota n'existe en matière de débits de boissons à consommer sur place. En 2011, la consommation de spiritueux (695 millions de bouteilles, soit 160,55 millions litres alcool pur) était effectuée à **78 % à domicile, 14 % dans des restaurants et 8 % sur d'autres lieux de consommation**. Celle de vin (16,5 millions hl, soit 181,5 millions litres d'alcool pur) était effectuée à 85 % à domicile.

De même, aux Pays-Bas, aucun quota n'existe. La vente s'effectue (en litres d'alcools purs) à **79 % dans des établissements à emporter** et à 21 % dans les bars, cafés et restaurants.

En Italie, pour chaque commune, le nombre d'établissements de vente ou consommation de toute boisson alcoolisée ne peut être supérieur au ratio d'un pour 400 habitants, un quota plus strict qu'en France. Le nombre d'établissements de vente ou consommation de boissons ayant un degré d'alcool supérieur à 4,5 % de volume, ne peut être, pour chaque commune, supérieur au ratio de un pour 1 000 habitants. **La consommation s'effectue à 21 % dans les cafés, restaurants et bars confondus, et à 79 % à partir d'établissements à emporter.**

Source : Direction générale du Trésor.

¹² Nombre de structures par hectare ou par millier d'habitants.

La mission relève que l'objectif pourrait être rempli si le pouvoir de la puissance publique se limitait à un pouvoir d'opposition à l'installation, motivée par des motifs d'ordre sanitaire précis.

2.2.3. Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de professionnels

La restriction du nombre de greffiers de tribunal de commerce est justifiée par des considérations de rendements croissants : l'efficacité associée à la présence de plusieurs greffes au sein d'un même tribunal serait *a priori* inférieure à celle d'une structure unique.

Cette caractéristique incite à approfondir les conséquences des rendements d'échelle croissants : le même argument pourrait conduire à déléguer ce service public à une unique entreprise au niveau national, sur la base d'un cahier des charges précis en matière d'attente de qualité de service. L'exemple de la constitution spontanée du service national Infogreffe par les greffiers illustre la pertinence de l'unicité d'acteur sur tout ou partie de l'activité de la profession.

2.3. La mission a relevé l'existence de restrictions implicites à la liberté d'exercice des fonctions d'administrateur et de mandataire judiciaire, non justifiées du point de vue théorique et peu efficaces

En théorie, les fonctions d'administrateur judiciaire (AJ) et de mandataire judiciaire (MJ) peuvent être attribuées par les tribunaux de commerce, sur décision motivée, à tout professionnel compétent, qu'il soit ou non inscrit sur la liste nationale des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires, depuis une réforme intervenue en 2008. L'existence même d'une liste et d'une formation spécifique n'est pas uniforme dans les pays européens : la mission relève par exemple qu'en Allemagne, la formation et le recrutement des administrateurs judiciaires ne font l'objet d'aucune réglementation, et que des avocats sont appelés à exercer de telles fonctions.

En France, les nominations hors liste demeurent exceptionnelles, de l'avis de présidents de tribunal de commerce, de la Chancellerie et des représentants des deux professions rencontrés par la mission.

Les obligations d'assurance, les usages des tribunaux et la difficulté à appréhender la qualité de la prestation de nouveaux acteurs conduisent ainsi les juges à se restreindre aux listes des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires déjà établies.

Or, ces deux listes, en théorie non soumises à un quelconque quota, sont caractérisées par deux formes apparentes de restriction :

- ◆ l'absence de session d'examen d'aptitude en 2007, 2008, 2011 ;
- ◆ une **stabilité des effectifs** (+4 % pour chacune des professions entre 2005 et 2012) surprenante au regard des rémunérations de ces professionnels. Elle résulte d'un nombre d'entrées de nouveaux acteurs coïncidant, volontairement ou non, avec les départs en retraite.

La mission n'a pas pu avoir accès aux statistiques de nominations par les tribunaux de commerce de professionnels ne relevant pas de leur ressort. D'après les interlocuteurs rencontrés, ces nominations seraient également très rares, alors même que les compétences des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires sont nationales¹³.

¹³ Jusqu'à la loi n°2003-7 du 3 janvier 2003, la compétence territoriale des mandataires judiciaires était limitée à la cour d'appel. La liste des administrateurs judiciaires était, de son côté, déjà nationale.

Annexe IV

Ainsi, les deux métiers sont caractérisés par une restriction très forte du vivier des prestataires auxquels la justice consulaire pourrait avoir recours, sans que cette limitation résulte des textes en vigueur.

Cette restriction implicite au nom de la qualité du service est à mettre au regard de la faible appréciation des prestations rendues par certains administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires, telle qu'elle ressort des entretiens de la mission avec des professionnels de la justice consulaire et de l'enquête menée auprès de 500 dirigeants d'entreprises au cours du dernier trimestre 2012.

En particulier, la durée élevée de traitement des dossiers de liquidation, l'encours considérable de fonds déposés à la caisse des dépôts et consignations dans le cadre des procédures collectives (7Mds€ dont 5,6 Md€ pour les seuls mandataires judiciaires) et le faible taux de recouvrement des créances par les mandataires judiciaires interrogent quant à l'efficacité et à l'efficience moyennes de ces professionnels.

2.4. D'après des professionnels et des administrations de tutelle rencontré par la mission, certaines réglementations de l'offre économiquement non justifiées résultent d'objectifs auxquels elles ne sont pas adaptées : accès à un service de proximité et aménagement du territoire

La volonté politique de proposer un accès de proximité à certains services (santé, droit) peut prendre différentes formes, directes (subvention à des opérateurs) ou indirectes.

Lors des entretiens avec les membres de la mission, les administrations de tutelle et les représentants de professions ont mis en avant la nécessité d'imposer une restriction de l'offre associée à un tarif réglementé pour assurer la présence de professionnels dans les secteurs à faible demande, à la double fin d'offrir un accès de proximité et d'amener des actifs qualifiés à vivre en milieu rural.

Ceci a constitué le seul argument mis en avant pour justifier les restrictions à l'installation des officiers ministériels (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires) et des pharmacies lors des rencontres avec les représentants des professions et des tutelles. La liberté d'installation (et la liberté des tarifs qui lui serait associée) serait selon les arguments entendus susceptible de générer des déserts pharmaceutiques, juridiques ou médicaux.

Outre les exemples où la liberté totale d'installation des professionnels n'a pas fait obstacle à un maillage adapté aux besoins locaux des consommateurs par le seul jeu de la concurrence (avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, contrôleurs techniques automobiles, diagnostiqueurs immobiliers), la mission rappelle que la restriction de l'offre ne constitue pas une réponse efficiente à la problématique d'accès de proximité aux professionnels, ainsi que présenté au paragraphe 1.7 de la présente annexe.

En effet, d'autres formes de réglementation permettent d'atteindre les mêmes objectifs de façon plus efficiente et au prix de moindres déformations de la situation concurrentielle. Ainsi, des subventions aux professionnels installés dans les secteurs les moins attractifs constituent une réponse plus adaptée à l'objectif d'offrir un accès de proximité que les contraintes sur l'offre. Leur financement peut résulter d'une contribution sur l'ensemble des actes¹⁴. Elles évitent les effets indésirables d'une restriction de l'offre associée à un tarif national (présentés aux paragraphes 1.7. et 3.1.1), et révèlent le coût de l'accès de proximité et de l'aménagement du territoire.

¹⁴ A l'image des règles en vigueur dans le secteur de l'électricité.

3. La régulation de l'offre constitue un exercice complexe de planification, y compris dans les cas où elle est légitime

3.1. Dans l'exercice complexe d'administration du niveau de l'offre, la mission relève en pratique une tendance à restreindre de façon excessive le nombre de professionnels

3.1.1. Les modalités de la planification, la préservation des intérêts des professionnels établis et les barrières à l'entrée peuvent conduire à retenir un nombre d'acteurs inférieur au niveau optimal

La réévaluation de l'offre en fonction de la demande est contrainte dans certaines professions. Elle suppose une compréhension et une anticipation fines par le régulateur de l'évolution de l'offre (lente et rigide, aux effets de long terme) et de la demande (potentiellement rapide, à la hausse comme à la baisse).

Dans le cas de professions à *numerus clausus* associé à la liberté d'installation (secteur de la santé, vétérinaires), la contrainte du régulateur résulte de la difficulté à faire coïncider demande et offre locales, et du temps de latence entre les décisions prises et leurs premiers effets. Les secteurs attractifs seront *a priori* couverts par un nombre satisfaisant de professionnels (sud-est de la France pour les professions médicales libérales) tandis que les zones à plus faible demande pourront être caractérisées par une offre insuffisante (« désert médical »). Les solutions à de tels constats peuvent résider dans :

- ◆ l'augmentation du *numerus clausus* si les secteurs attractifs ne présentent pas de caractéristiques d'un excès d'offre tandis que des manques sont constatés ailleurs ;
- ◆ d'incitations financières encourageant des professionnels à s'établir dans les zones de moindre demande, dans les secteurs où un accès de proximité est jugé nécessaire.

Lorsque les restrictions de l'offre reposent sur des critères objectivables (quota par bassin de population, conjugué au nombre de professionnels déjà établis), sans indemnisation financière des confrères, les décisions de création et de suppression sont rendues mécaniques et en théorie indépendantes des intérêts des structures concurrentes. La réglementation relative à l'implantation des pharmacies s'inscrit dans cette optique. Les licences de débits de boisson à consommer sur place (pour les licences de type II et III qui reposent sur un quota par nombre d'habitants) et les autorisations d'exercer des ambulanciers répondent au même principe. En pratique, la suppression est plus rigide car elle doit s'opérer au moment d'une transmission, à l'échéance inconnue, tandis qu'une création peut être décidée à tout moment.

En revanche, les professions pour lesquelles la restriction de l'offre s'opère au niveau des structures d'exercice mais sans lien avec une variable décrivant le niveau de la demande (autorisations de stationnement des taxis, études des officiers ministériels) sont marquées par un phénomène de cliquet à la baisse :

- ◆ les administrations de tutelle peuvent être amenées à supprimer des études dans les secteurs où la demande est faible. Ainsi, la chancellerie retient-elle le critère du chiffre d'affaires des offices de notaire, d'huissier de justice et de commissaire-priseur judiciaire pour déterminer de l'opportunité de nommer un successeur. Si la demande décroît en dessous d'un certain niveau, la suppression est proposée ;
- ◆ dans la pratique, la création de nouvelles structures ne constitue pas l'unique solution au nécessaire ajustement de l'offre : un accroissement de la taille des structures existantes ou une amélioration de leur productivité sont également utilisées, au bénéfice des professionnels déjà établis.

Annexe IV

La conjonction de ces deux effets se traduit par une moindre incitation à créer des études qu'à en supprimer.

Dans les deux cas, des indemnités sont par ailleurs prévues pour les études des officiers ministériels (notaires, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires). Elles sont versées soit au bénéficiaire du titulaire de la structure supprimée dans le cas d'une réduction de l'offre (payées par les confrères bénéficiant du report d'offre), soit de façon symétrique aux professionnels déjà établis pour compenser une éventuelle perte de chiffre d'affaires associée à une création (après une certaine durée d'exercice visant à en analyser les effets induits).

Ces modalités rigidifient l'adaptation de l'offre à la demande et augmentent les barrières à l'entrée de nouveaux acteurs dans les secteurs de forte demande, au titre de la préservation des intérêts des professionnels déjà établis.

Exemple : l'activité notariale

L'activité portant sur les transactions immobilières représente environ la moitié de l'activité des notaires. Depuis le milieu des années 1980, le volume annuel de transactions immobilières a doublé. Dans le même temps, le nombre de notaires n'a augmenté que de 30 % et le nombre d'offices a baissé d'environ 10 % (ce dernier est caractérisé depuis 2000 par une grande stabilité). Par ailleurs, la hausse de la période récente 2005-2012 est due pour moitié au développement du salariat des notaires et non à l'installation de nouveaux associés ou titulaires.

Ces tendances confirment trois phénomènes :

- ◆ une **plus grande efficience des études et des professionnels**, qui permet de réaliser davantage d'actes par notaire et par étude (en dépit de l'alourdissement éventuel de la réglementation relative à chaque acte). Ceci traduit l'existence de rendements croissants au niveau de chaque étude qui encouragent à accroître la taille des structures, indépendamment de toute politique de régulation de l'offre. La mission relève que les tarifs auraient dû en théorie connaître une baisse (en euros constants) pour partager ces gains de productivité avec les consommateurs. Or non seulement les barèmes des notaires ont été réévalués en fonction de l'inflation, mais de surcroît leur indexation sur les prix de l'immobilier a entraîné leur doublement sur la seule période 2000-2012, au niveau national ;
- ◆ une **rigidité forte à l'accroissement du nombre des études** en dépit de l'augmentation de la demande ;
- ◆ une pression des professionnels et de la réglementation en vigueur à **limiter le nombre de nouveaux entrants**. Dans le cas particulier des notaires, un étudiant diplômé¹⁵ ne peut devenir pleinement notaire que s'il est nommé par le Garde des Sceaux, ce qui suppose soit d'avoir la possibilité de reprendre une étude pour son compte ou en tant qu'associé, soit d'être recruté en tant que notaire salarié par un professionnel établi. Dans les deux cas, l'accès définitif à la profession suppose qu'un notaire déjà installé accepte de partager ou de céder le capital de l'office, ou d'augmenter la rémunération de son salarié¹⁶. Les engagements successifs pris en 2000 puis en 2008 par les représentants de la profession en matière d'augmentation de l'offre n'ont pas été suivis des effets attendus. Suite à la publication du rapport Attali en 2008, les notaires s'étaient engagés à une croissance de 20 % du nombre de professionnels à l'horizon 2012 (soit 10 500 notaires), en vue d'atteindre 12 000 notaires à l'horizon 2015. Entre 2008 et 2012, et malgré le diplôme accordé chaque année à 1 000 nouveaux étudiants, le nombre de notaires est passé de 8 741 à

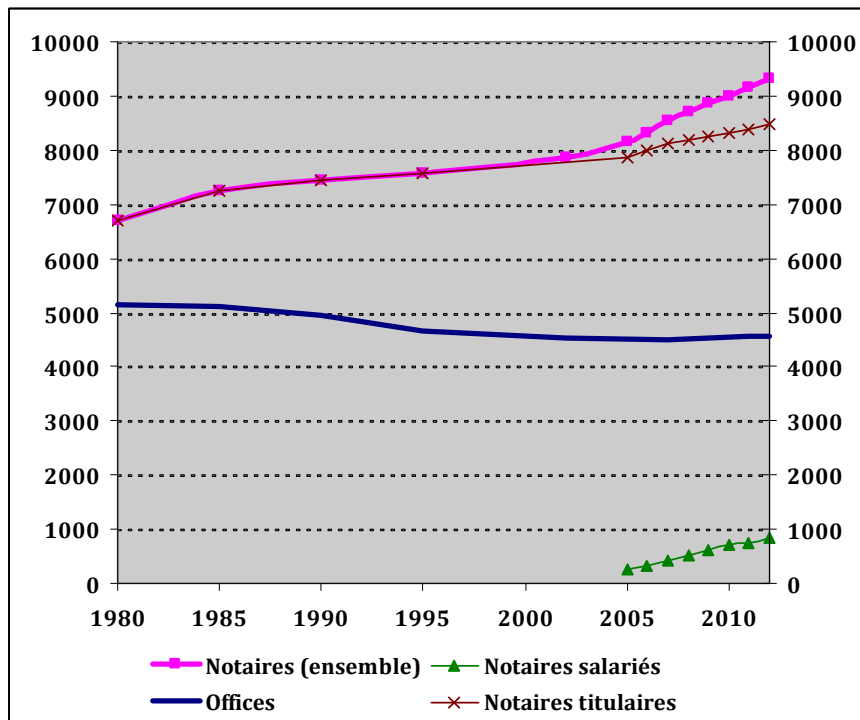
¹⁵ Le diplôme suppose une formation de type bac+7 incluant deux années de stage dans une étude notariale.

¹⁶ Tant qu'il n'est pas nommé notaire salarié, le diplômé a le statut de « notaire assistant » qui lui permet de rédiger tous actes mais pas de les signer. Il perçoit une rémunération estimée à 2 000 € nets par mois, contre 4 000 pour un notaire salarié, lequel peut signer les actes qu'il a établis.

Annexe IV

9 231 (+5,6 %). La baisse de l'activité immobilière en 2009 a été suivie par deux exercices pleins en 2010 et 2011 et par une hausse globale du montant des transactions qui ne permettent pas à la mission de justifier l'écart entre les engagements de la profession et ces constats.

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



Source : Mission IGF et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice pour les données postérieures à 2005

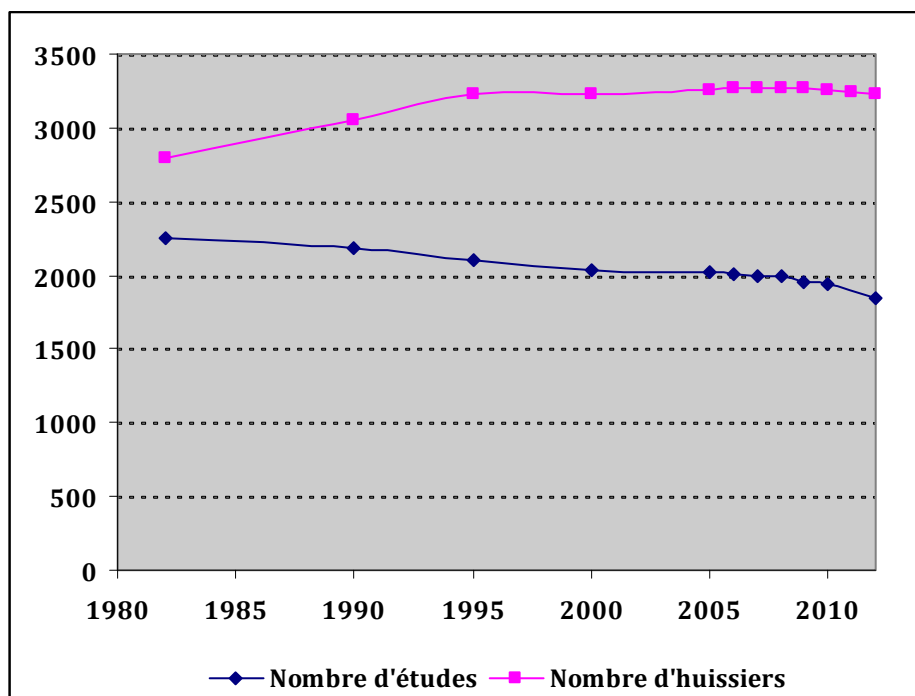
Exemple : l'activité des huissiers de justice

Des tendances similaires peuvent être identifiées dans le cas des huissiers de justice.

Dans la période récente 1995-2012, le nombre d'études a baissé de 7,5 % tandis que le nombre de professionnels est resté stable (+0,0 %), traduisant une concentration de l'activité, et a priori l'augmentation du chiffre d'affaires par huissier¹⁷.

¹⁷ En considérant une croissance du secteur égale à la moyenne du PIB, soit 28 % en termes réels entre 1995 et 2010, ou au moins au rythme de l'évolution de la population : +10 % sur la même période.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'huissiers et d'études entre 1982 et 2012



Source : direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et données de la chambre nationale des Huissiers de justice, reprises dans « Études d'huissiers de justice » (Observatoire des Métiers dans les Professions Libérales) pour les données postérieures à 2005 ; pour celles antérieures à cette date, les données proviennent de la publication « Les approches sociologiques de l'activité professionnelle : l'exemple des huissiers de justice » (Alexandre MATHIEU FRITZ et David PONTILLE) et sont issues de la CNHJ.

Le cas particulier des taxis illustre les effets d'un processus de restriction du nombre des autorisations de stationnement par rapport à l'évolution de la demande. La rareté des autorisations de stationnement a engendré une rente pour les producteurs, en nombre insuffisant par rapport à la demande, et donné une valeur à ces autorisations, pourtant accordées à titre gratuit par le régulateur. Tant que la demande croît, le phénomène est entretenu par la valeur croissante des licences : l'investissement consenti pour la reprise d'une licence (200 000 € en moyenne à Paris) accroît la pression des professionnels établis vis-à-vis du régulateur pour limiter le nombre de nouveaux entrants susceptibles de diminuer les revenus futurs qui doivent en permettre le remboursement.

Les montants des prix de cession des études de notaire ou d'huissier les plus dynamiques auraient pu connaître des progressions similaires. De fait, ils ont augmenté de façon significative mais ont été modérés en partie par un pouvoir de contrôle des instances représentatives et de la Chancellerie, au moment des transmissions de dossier de cession.

3.1.2. L'étude de certains secteurs révèle un contrôle finalement limité de l'administration quant à l'augmentation de l'offre et aux nominations des acteurs, voire une capture du régulateur

Les réformes envisagées sur les taxis ont par le passé souvent été réduites dans leur champ et leur portée à la suite de mouvements engagés par la profession.

L'organisation actuelle des greffes des tribunaux de commerce est notamment marquée par le poids de familles qui organisent la transmission des structures entre parents et enfants¹⁸, sans possibilité de refus de l'administration lorsque ces derniers remplissent les conditions de qualification requises. Étant donné le faible nombre de structures (135 en 2012, 134 au 1^{er} janvier 2013), le monopole territorial accordé à chacun des greffes et la rémunération moyenne de ces professionnels (327 000 € pour le titulaire d'une structure unipersonnelle, davantage en moyenne pour les associés de sociétés) qui résulte d'un prélèvement sur l'économie, la mission considère que les conditions sont réunies pour encourager le développement de marchés publics qui organisent la fonction de façon plus transparente.

3.2. Les réglementations qui restreignent l'offre peuvent être contournées

3.2.1. La reconnaissance de qualifications professionnelles au niveau européen aligne les restrictions relatives à la formation sur les règles les moins contraignantes

La directive européenne relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est entrée en vigueur et s'applique par défaut à une majorité des secteurs de l'économie.

Pour chaque profession, l'existence d'un *numerus clausus* en France constitue un traitement défavorable aux candidats français par rapport à des ressortissants d'autres États où il n'existerait pas. Face à de telles situations, des pratiques de contournement plus ou moins généralisées ont été constatées. Elles sont naturellement plus poussées lorsque la seule forme de restriction de l'offre réside justement dans la formation, et que la liberté d'installation des professionnels qualifiés est assurée.

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

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

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

Parmi les nouveaux inscrits de 2012, la part de diplômés – français ou étrangers – **formés à l'étranger a atteint 30 % chez les chirurgiens dentistes, plus de 40 % chez les masseurs-kinésithérapeutes, plus de 50 % chez les vétérinaires.** Sans doute faut-il s'interroger sur les surcoûts engendrés, pour les étudiants, par ces formations à l'étranger.

Par exemple, le numerus clausus qui s'applique en France aux études de vétérinaire n'a pas cours en Belgique. La reconnaissance automatique des qualifications introduite par la directive 78/1026/CEE du 18 décembre 1978 transposée par la loi du 20 octobre 1982 permet aux étudiants français d'obtenir en Belgique le titre professionnel de docteur en

¹⁸ Trois des quatre greffes des tribunaux de commerce de petite couronne, parmi les plus importants de France, sont ainsi caractérisés par l'association d'une personne et de deux ou trois de ses enfants (à l'exclusion de tout autre associé), assurant la conservation du greffe sous le contrôle de la famille. Une famille constituée de 3 frères et de leurs enfants contrôle 4 greffes, tandis qu'au total 7 noms de famille sont associés à 21 greffes sur les 134 que compte le pays.

Annexe IV

médecine vétérinaire, puis de s'installer en France sans avoir à passer les concours des écoles nationales vétérinaires françaises.

Il existe donc depuis plusieurs décennies un flux d'étudiants français partant en Belgique pour étudier, puis revenant en France exercer leur profession une fois leur diplôme obtenu. Ce phénomène ancien est resté relativement limité jusque dans les années 1990, mais a pris de l'importance depuis le début des années 2000, à tel point qu'en 2011, 42 % des nouveaux inscrits à l'ordre national des vétérinaires français avaient obtenu leur diplôme en Belgique (les diplômés des écoles françaises en représentent 42 % la même année). L'ampleur de ce phénomène remet en question la pertinence du *numerus clausus* des écoles nationales vétérinaires françaises (caractérisé par ailleurs par une grande stabilité).

Cette pratique, légale, illustre à la fois la possibilité de générer des emplois supplémentaires dans ce secteur attractif par rapport au niveau d'offre administré, et l'inefficacité d'un *numerus clausus* sans considération des règles de nos homologues européens.

3.2.2. Le *numerus clausus* français génère des contraintes auprès des pays voisins

Les restrictions à la liberté de formation en France se traduisent, pour les pays voisins qui n'ont pas mis en œuvre de telles limitations, par un afflux de candidats français cherchant à les contourner. La Belgique, voisine, francophone et ayant fait le choix d'une formation libre (sous réserve de validation de notes minimales), est une destination privilégiée des étudiants français.

Face à l'arrivée de nombreux étudiants français¹⁹, la Belgique a récemment mis en place des quotas de non-résidents à l'entrée de ses formations de santé, les candidats étant départagés par tirage au sort.

La cour constitutionnelle belge a invalidé en 2011 les premiers quotas établis en 2006 dans certaines spécialités (sage-femme, ergothérapie, logopédie, podologie-podothérapie, audiologie et éducateur spécialisé en accompagnement psycho-éducatif) et les a maintenus en médecine vétérinaire et kinésithérapie au nom de la sauvegarde de la santé publique. En effet, de nombreux étudiants retournaient dans leur pays d'origine, une fois leur diplôme acquis, au point de considérer que ces secteurs risquaient d'être fragilisés en Belgique.

En septembre 2012, pour la première fois, des restrictions semblables (30 % d'étudiants non résidents admis en première année) ont été mises en place en études de médecine et d'odontologie.

3.2.3. L'esprit de la régulation peut être contourné dans le cas des débits de boissons à consommer sur place

Hormis le cas parisien, spécifique en raison de la réduction du département à une ville, les restrictions portant sur la densité locale du maillage des licences de débits de boissons à consommer sur place peuvent être légalement contournées. En effet, pour ces établissements, il existe un quota prévu en fonction du nombre d'habitants par ville : le nombre de débits de boissons de 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} catégories ne peut excéder le ratio d'un pour 450 habitants.

¹⁹ « De 2005 à 2010, les non-résidents sont passés de 30 % à 45 % en première année de dentaire, et de 17 à 26 % en médecine. Selon les directeurs d'établissement, ces étudiants étrangers sont essentiellement des jeunes Français, attirés par des études dans leur langue maternelle sans concours ni *numerus clausus*. Pour passer en année supérieure en Belgique, il suffit en effet d'avoir 12 de moyenne et de ne pas avoir une seule note en dessous de 10. », Le Figaro, 27 juin 2012

Annexe IV

Cependant, pour les établissements de 2^{ème} et 3^{ème} catégories uniquement²⁰, un nouvel entrant qui souhaiterait s'installer dans une ville dont le quota est dépassé peut acquérir une licence existante (ou en demander une nouvelle) dans une autre ville du département (à défaut d'en trouver une dans la commune d'implantation) et la transférer légalement au lieu de son choix, sans que le quota dépassé puisse l'en empêcher. Ce transfert n'interdit en rien l'octroi de futures autorisations dans la commune d'origine. La réglementation ne contraint dès lors pas le nombre effectif d'établissements par ville (hors licences de 4^{ème} catégorie) mais elle impose une complexité administrative aux nouveaux entrants dans les secteurs saturés.

3.2.4. Certains services substituables à ceux des professionnels régulés ne présentent pas de restriction de l'offre

Face à la restriction de l'offre de taxis sur réservation, des clients peuvent choisir de s'adresser à des sociétés proposant des services de transport substituables. Ainsi, les véhicules de tourisme avec chauffeur (dont le nombre est estimé à 10 000 par les syndicats de chauffeurs de taxi) et les taxis-motos, qui se sont développés depuis 2000, ne font pas l'objet d'une administration du niveau de l'offre.

Le fort développement de ces services, qualifiés de « contrefaçons de taxis » par les mêmes syndicats, illustre la pénurie qui résulte du niveau actuel d'autorisations de stationnement (en particulier dans les grandes métropoles françaises) ainsi que l'intérêt économique du développement de cette nouvelle offre.

3.2.5. Certaines règles ne sont pas respectées, du fait de l'héritage d'une situation historique ou de la difficulté à les faire appliquer

Tel est le cas des débits de boisson. Le ministère de l'intérieur indique que la ville de Paris comptait 9 164 licences II, III et IV exploitées au 1^{er} octobre 2011. En théorie, la population parisienne (2,23 millions d'habitants) devrait permettre l'installation d'environ 4 950 débits de boissons à consommer sur place au regard du quota d'un établissement pour 450 habitants. Cet écart du simple au double résulte d'une situation antérieure à l'entrée en vigueur des quotas et de la rigidité actuelle des restrictions.

La ville de Paris étant à la fois un département, le transfert d'autorisations d'autres communes n'y est pas autorisé : en l'état actuel de la réglementation, tout débit de boisson qui ne revend pas sa licence au moment de sa clôture ne peut pas être remplacé. A un terme très éloigné, les quotas en vigueur amèneraient à diviser par deux le nombre de bars et de cafés disposant de licences II, III et IV.

Pourtant, le bassin de population qui fréquente les débits de boisson parisiens s'étend au-delà des limites du périphérique : la limitation de l'offre sur la base de la seule population parisienne ne traduit pas cette réalité.

²⁰ Les licences de 4^{ème} catégorie associées aux alcools les plus forts font l'objet de restrictions plus strictes.

Une autre illustration de ce problème est offerte par les services de transport sanitaire. Les quotas peuvent être dépassés lorsque leur niveau est situé en deçà du niveau économiquement adapté, et que le contrôle ou les sanctions ne sont pas dissuasifs. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2012, la Cour des comptes a souligné que le plafond du nombre de véhicules de transport sanitaire n'est pas respecté dans deux tiers des départements ; la Cour estime que le dépassement moyen est d'environ 12 %. La mission rappelle qu'aucun argument théorique à la limitation du niveau de l'offre de véhicules de transport sanitaire n'a été relevé et estime que les dépassements constatés illustrent l'inadéquation des quotas au niveau d'offre requis.

4. Une régulation économiquement injustifiée ou sous-optimale du niveau de l'offre accroît les prix, réduit le potentiel d'emploi et génère des effets secondaires non désirés dans de nombreux secteurs

4.1. La restriction de l'offre limite la concurrence entre les producteurs et réduit l'incitation à l'innovation et l'amélioration de l'efficacité qui lui sont associées

Sauf s'ils répondent à des spécificités décrites en première partie de cette annexe, les secteurs étudiés ne présentent pas de défaillances de marché de nature à justifier une restriction de l'offre par la réglementation. Les exceptions, recensées au paragraphe 2.1., concernent les professions de la santé (au premier rang desquels les médecins), les greffes de tribunal de commerce (dont les fonctions pourraient être assurées dans le cadre d'une délégation de service public formelle) et les débits de boissons à consommer sur place (dans l'attente d'études mesurant l'impact de la libéralisation de ce secteur sur la santé publique).

Les prix associés à une offre contrainte sont supérieurs aux niveaux efficaces, à qualité de service inchangée, et ceci qu'ils fassent l'objet d'un tarif administré ou non.

Dans le cas de restrictions explicites et implicites de l'offre dont la justification économique n'est pas établie (chauffeurs de taxis, ambulances, officiers ministériels, mandataires et administrateurs judiciaires), la restriction entraîne une réduction du bien être global liée à un déficit de concurrence : demande non satisfaite, nombre d'acteurs et efficacité sous-optimaux, prix supérieurs au niveau optimal. Associée à la restriction de l'offre (qui empêche la régulation naturelle par l'arrivée ou le départ de producteurs), une administration des tarifs a été mise en place pour toutes ces professions, avec des conséquences importantes présentées dans l'annexe portant sur les tarifs :

- ◆ fixation des tarifs à un niveau globalement plus élevé que le niveau efficace ;
- ◆ faible incitation à l'innovation générée par les tarifs ;
- ◆ captation des éventuels gains de productivité par les professionnels (secteur juridique).

Les rentabilités constatées par la mission varient considérablement selon la localisation et l'organisation des structures. Dans les secteurs à la demande dynamique, la rigidité à la réévaluation de l'offre augmente le volume de transactions par entreprise. La recherche ou non d'une plus grande efficacité peut conduire à des forts écarts de marge.

Les statistiques et une enquête menée par la DGCCRF indiquent par exemple qu'une étude d'huissiers de justice organisée efficacement peut générer une rentabilité de 60 % sur un chiffre d'affaires important. Laissée libre de définir ses prix et en présence d'une concurrence efficace, cette structure pourrait diviser ses prix par deux en conservant une marge de 20 % (toutes choses égales par ailleurs).

Annexe IV

En l'absence de concurrence, les objectifs recherchés par les pouvoirs publics (sécurité juridique et financière, santé des personnes) peuvent être atteints par la combinaison d'une restriction de l'offre et d'un tarif réglementé, à un coût supérieur au niveau optimal.

A tarifs inchangés, l'augmentation de l'offre (voire la liberté d'installation) se traduit par une répartition différente des profits entre des professionnels sans impact sur le budget du consommateur.

En revanche, la mise en concurrence partielle ou totale dans les secteurs de forte activité générerait une baisse immédiate des prix si ceux-ci pouvaient évoluer partiellement ou totalement.

4.2. Les restrictions de l'offre non justifiées limitent de façon excessive le niveau de consommation et augmentent les prix

A réglementation tarifaire inchangée, l'estimation de la demande non exprimée ne peut naturellement pas être effectuée de façon absolue dans les secteurs dont le niveau d'offre est réglementé. A plus forte raison, l'équilibre de marché des prix et de l'offre qui résulterait de la liberté d'installation et de la liberté des tarifs ne peut pas être défini sans production d'analyses sectorielles qui permettraient de déterminer les courbes d'offre et de demande.

En tarifs libres (vétérinaires, professions de la santé pour les actes non prescrits ou non conventionnés, pharmacies pour les produits autres que les médicaments, débits de boissons à consommer sur place, professions juridiques pour les activités non réservées), une réduction réglementaire de l'offre limite la concurrence et est susceptible d'augmenter le prix auquel les quantités sont échangées à l'équilibre de l'offre et de la demande.

Dans le cas de tarifs administrés, la réduction de l'offre contribue à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs vis-à-vis de l'administration (taxis, ambulances, officiers ministériels) et à atteindre des niveaux de prix supérieurs au niveau optimal²¹. L'éventuelle rente des producteurs associée peut perdurer ou s'accroître selon un processus décrit au paragraphe 4.3.

Les exemples internationaux permettent d'illustrer l'écart qui peut exister entre l'équilibre réglementé et l'équilibre atteint après assouplissement ou suppression des restrictions à l'installation.

4.2.1. Le faible taux d'équipement de la France en véhicules de transport non sanitaire et le prix élevé des licences de taxis traduisent un déficit d'offre dans le secteur du transport de personnes

En France, et en particulier à Paris, les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC), se développent rapidement. Pourtant, leurs prix sont généralement supérieurs aux tarifs réglementés des taxis. Le prix des licences de taxis a augmenté sur la dernière décennie (cf. paragraphe 4.3.1).

Ces indices signalent **l'existence d'une demande non satisfaite** par le niveau actuel de la régulation, également illustrée par les files d'attente aux points de stationnement et par la difficulté à trouver un taxi à certaines heures hors des aéroports à partir desquels les courses sont plus longues et plus rentables.

²¹ Défini par le niveau de coûts d'une structure efficiente auxquels s'ajoute une marge raisonnable.

Annexe IV

4.2.1.1. *Le taux d'équipement en véhicules de transport de la France est nettement inférieur à celui de nos principaux partenaires européens*

Avec 55 489 taxis et 8,8 taxis pour 10 000 habitants, la France présente un taux d'équipement en taxis nettement inférieur à celui de nos principaux partenaires européens : près de 14 taxis pour 10 000 habitants en Grande-Bretagne et en Espagne, 18,3 aux Pays-Bas. L'Irlande, qui a déréglementé le secteur des taxis en 2000, connaît un taux d'équipement record : 37,5 taxis pour 10 000 habitants.

Tableau 1 : Nombre total de taxis et nombre de taxis pour 10 000 habitants, par pays

Pays	Nombre de taxis	Taxis pour 10000 habitants	Date des données
Irlande	17700	37,5	2012
Pays-Bas	30000	18,3	2007
Espagne	65388	13,9	2011
Grande-Bretagne (yc Écosse)	83700	13,6	2011
France	55489	8,8	2010

Source : IGF.

4.2.1.2. *Le sous-équipement en transports de voyageurs est particulièrement marqué à Paris*

Londres et New York sont entre deux et trois fois plus équipés que la région parisienne en transport automobile de voyageurs. La comparaison est particulièrement frappante dans le cas londonien car cette métropole présente également un réseau dense de transports en commun.

Tableau 2 : Nombre de taxis et de véhicule de location avec chauffeur à Paris, Londres et New York

Ville	Nombre de taxis	Nombre de véhicules de location avec chauffeur	Nombre total de véhicules	Taxis pour 10000 habitants	Véhicules de transport pour 10000 habitants
Londres	22600	50700	73300	27,7	89,7
New York	13000	40000	53000	15,8	64,3
Paris (y compris petite couronne)	16623	1200	17823	24,9	26,7

Source : IGF.

Ces différences de taux d'équipement s'expliquent par les différences de réglementation : il n'y a pas de contingentement du nombre de taxis à Londres, mais simplement un examen. A New York, le nombre de taxis est contingenté, mais le doublage (exploitation du même véhicule par plusieurs conducteurs sur des plages horaires différentes) est pratiqué généralement.

Par ailleurs, rien n'indique que le plus grand nombre de véhicules en circulation à Londres et New York se traduise par une moindre qualité de service. Pour prévenir toute dégradation de la qualité des prestations, il existe des procédures qui permettent aux consommateurs de se plaindre auprès de l'autorité de régulation, notamment via des formulaires simplifiés sur leur site internet.

Annexe IV

4.2.1.3. La suppression du quota de taxis en Irlande a engendré un triplement du nombre de taxis à Dublin

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

Tableau 3 : Réformes de la réglementation de l'offre de taxis entreprises dans différents pays

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

Source : Bekken et Longva, 2003

4.2.2. La déréglementation du secteur des huissiers de justice aux Pays-Bas a été suivie de la baisse du niveau des prix atteignant 40 % pour des recouvrements

La déréglementation du secteur des huissiers de justice aux Pays-Bas date de 2001, quand la nouvelle loi sur les huissiers (Gerechtsdeurwaarderswet) est entrée en vigueur. Ce processus de libéralisation visait notamment l'élargissement de l'accès au métier, une liberté accrue d'installation et l'extension de l'exercice du métier au niveau national. Au demeurant, le tarif facturé au créancier a été libéralisé, tandis que le tarif calculé au débiteur pour les actions judiciaires de recouvrement (exploit, saisie, etc.) est réglementé dans un code des tarifs d'actions judiciaires des huissiers (*Besluit tarieven ambthandelingen gerechtsdeurwaarders*).

Depuis 2001, sous l'effet de cette déréglementation, le secteur a connu un regroupement des acteurs à travers des fusions, des reprises et la création d'organisations de coopération ; par ailleurs, la concurrence a mené à la faillite de certaines études. Les prix facturés aux créanciers ont baissé, jusqu'à 40% pour des grandes études d'huissiers. Un rapport de 2009 signale que, suite à la libéralisation des tarifs, les huissiers ont tendance à privilégier les créanciers au détriment des débiteurs, mettant en péril leur tâche publique.

4.3. Associée à une demande croissante, la restriction de l'offre peut engendrer des phénomènes de rente des producteurs et accroître la tension sur les prix

Ainsi que décrit au paragraphe 3.1.1., la valeur des autorisations d'exercer²², lorsque leur nombre est limité, s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur.

Réciproquement, le niveau élevé du prix des licences ou des études génère une pression à la hausse sur les prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement.

Le capital constitué ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais.

Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de la licence ou de l'étude au moment de sa cession.

4.3.1. L'augmentation du prix des licences de taxis reflète celle de leur rentabilité

La cession d'une licence doit être déclarée à la préfecture du département correspondant ; le prix de cession n'est pas soumis à déclaration et ne fait pas l'objet d'un suivi statistique.

Initialement, les autorisations de stationnement ont été accordées à titre gratuit par l'administration ; l'existence même d'un prix de cession, en l'absence de clientèle et donc de fonds de commerce, traduit une rareté de l'offre au regard de la demande.

Les données disponibles permettent de constater que dans les grandes villes, le prix des licences croît nettement plus vite que l'inflation : +8 % par an en moyenne à Paris, + 6 % à Lyon, +15 % à Marseille sur la période 2004-2011. Cette forte croissance suggère que la rentabilité des taxis est en augmentation.

Les titulaires successifs ont profité de cette augmentation au moment de céder leur licence à un successeur.

²² Autorisations accordées aux taxis, aux ambulances et aux débits de boissons à consommer sur place ; offices des notaires, des huissiers, des greffiers des tribunaux de commerce et des commissaires priseurs-judiciaires

Annexe IV

Tableau 4 : Prix moyen des licences de taxis en 2004 et 2011, par ville

Ville	Prix moyen en 2004, en euros	Estimation par les mairies en 2011, en euros	Croissance 2004-2011	Croissance annuelle moyenne de la valeur de la licence
Paris	119 000	200 000	+68 %	+8 %
Lyon	53 000	80 000	+51 %	+6 %
Lille	105 000	130 000	+24 %	+3 %
Marseille-Aix	50 000	130 000	+160 %	+15 %
Nice	256 000	350 000	+37 %	+5 %

Source : DGClS.

En moyenne, les artisans-taxis qui travaillent seuls ont un revenu déclaré de 16 140 € en 2010²³. Le remboursement d'une licence acquise à 130 000 € (soit huit années pleines de revenus) par un emprunt sur 25 ans suppose le versement d'une mensualité de 650 €²⁴, soit 48 % des revenus mensuels. Sauf à supposer une sous-déclaration importante des revenus, l'amortissement de l'autorisation de stationnement constitue une charge lourde dans l'exploitation des artisans-taxis.

Il faut souligner que ces artisans-taxis ne représentent que la moitié des conducteurs de taxi, l'autre moitié exerçant en association avec d'autres conducteurs de taxis, ou comme salariés de sociétés de taxis.

4.3.2. Le prix d'une licence de débit de boissons à consommer sur place dépend de sa catégorie et de la demande qui lui est associée

Le quota portant sur le nombre de licences de débits de boissons à consommer sur place génère une valeur pour ces autorisations (actuellement 10 000 € pour une licence IV d'après la préfecture de police de Paris, contre 2 500 € dans un département de province comme le Morbihan). Cette valeur est susceptible de connaître une hausse similaire à celle des autorisations de stationnement des taxis si le nombre d'établissements ne peut s'ajuster au niveau de la demande (cas théorique d'une baisse du niveau de l'offre à Paris, du fait d'un quota deux fois inférieur au nombre actuel d'établissements).

4.3.3. Les revenus et les prix d'acquisition des études des officiers publics ministériels s'inscrivent en hausse depuis une décennie, à l'exception de ceux des offices de commissaires-priseurs judiciaires

Une telle évolution à la hausse caractérise également les prix des études des officiers ministériels, au premier rang desquels les notaires et les huissiers. Tous ces professionnels bénéficient d'un périmètre d'activités réservées et d'une activité stable (à l'exception notable des notaires en matière d'immobilier, liée aux volumes et aux prix des transactions).

Des statistiques issues des cessions réalisées chaque année par les notaires, les huissiers de justice, les commissaires-priseurs judiciaires permettent, en synthétisant les informations issues de dossiers individuels et de sociétés, de constater une progression forte des revenus et de la valeur des études au cours de la dernière décennie, à l'exception des commissaires-priseurs judiciaires. On retrouve dans ces données la forte dépendance des revenus des notaires vis-à-vis du cycle immobilier (niveau des prix et volumes de vente).

²³ Dans un secteur par le poids des règlements en argent liquide, ce montant doit être considéré comme un minimum.

²⁴ En retenant un taux d'intérêt de 3,50 %.

Annexe IV

Les niveaux de bénéfice permettent aux nouveaux entrants (titulaires ou associés) de rembourser le capital investi en un temps court, au niveau des tarifs en vigueur.

La valorisation des sociétés est relativement stable d'une année sur l'autre lorsqu'elle est mise en lien avec les bénéfices réalisés : 2,2 années de résultat pour une étude de notaire, 2,6 pour un huissier ou un greffier de tribunal de commerce, 1,6 pour un commissaire-priseur judiciaire (le bénéfice incluant pour ces derniers une part d'activité en ventes volontaires, non liée directement à la « charge »).

L'évolution des prix des offices entre 2005 et 2010 doit être comparée à celle des prix à la consommation (+8.3 %) sur la même période. Celle des revenus courants entre 2001 et 2010 doit être rapprochée de l'inflation sur cette décennie : +16.3 %.

Les évolutions annuelles relatives aux greffiers des tribunaux de commerce (GTC) et aux commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) sont à interpréter avec précaution étant donnée la taille réduite des échantillons.

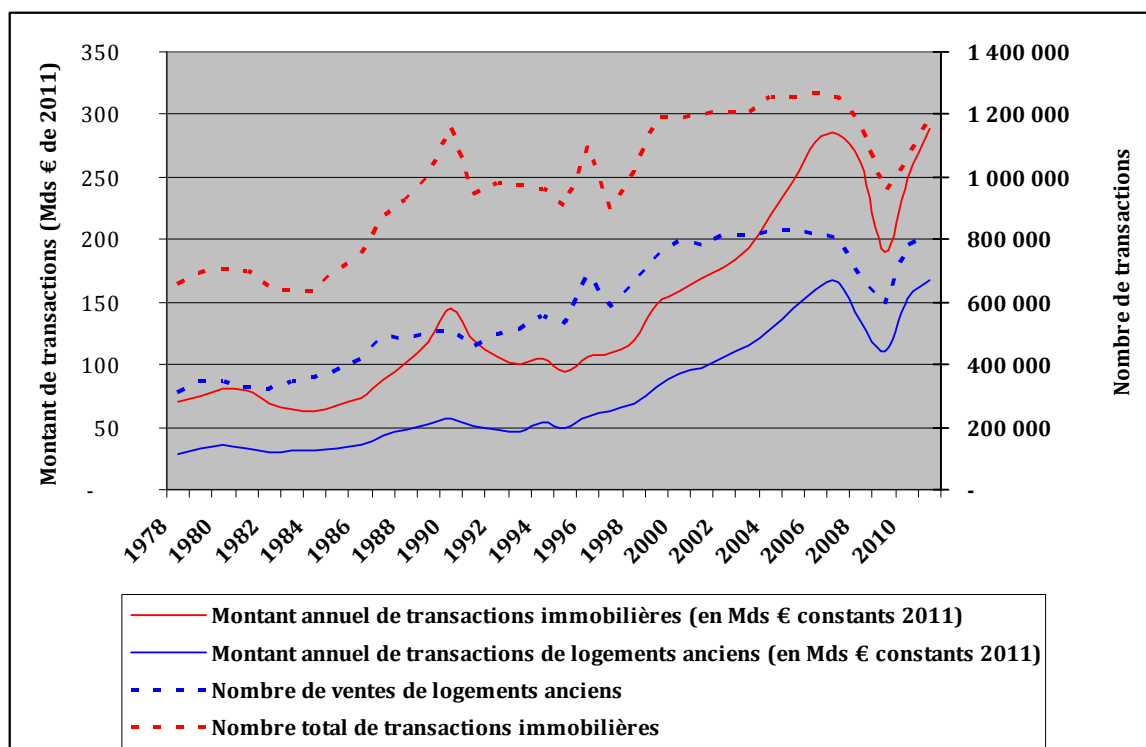
4.3.3.1. Les revenus et les prix des offices des notaires ont connu une forte hausse liée au volume et aux prix croissants des transactions immobilières

Dans le cas des notaires, le tarif réglementaire prévoit une indexation des émoluments d'une transaction immobilière sur le montant de la transaction. La hausse combinée des prix immobiliers et des volumes de transactions s'est traduite par une forte augmentation du montant annuel de transactions, des revenus et du prix des études cédées. En particulier, **le revenu moyen a augmenté de 60.8 % entre 2001 et 2010**, après une baisse ponctuelle en 2008-2009 due au moindre volume de transactions immobilières.

Le prix d'une étude connaît des évolutions moins marquées. Cette modération est imputable aux modalités de calcul (lissage de plusieurs exercices) et aux contrôles a priori effectués par les représentants de la profession puis par la chancellerie quant au niveau adéquat des prix convenus entre les parties.

Annexe IV

Graphique 3 : Volume et montant (en euros constants) des transactions immobilières entre 1978 et 2011



Source : Friggit (CGEDD), données INSEE-Notaires et mission IGF.

Méthode de lecture : le montant des transactions immobilières est passé de 79 Mds€ en 1981 à 288 Mds€ en 2011 en monnaie constante (euros de 2011), bénéficiant notamment d'un volume de ventes en hausse de 700 000 à 1 200 000 sur la même période.

Tableau 5 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel

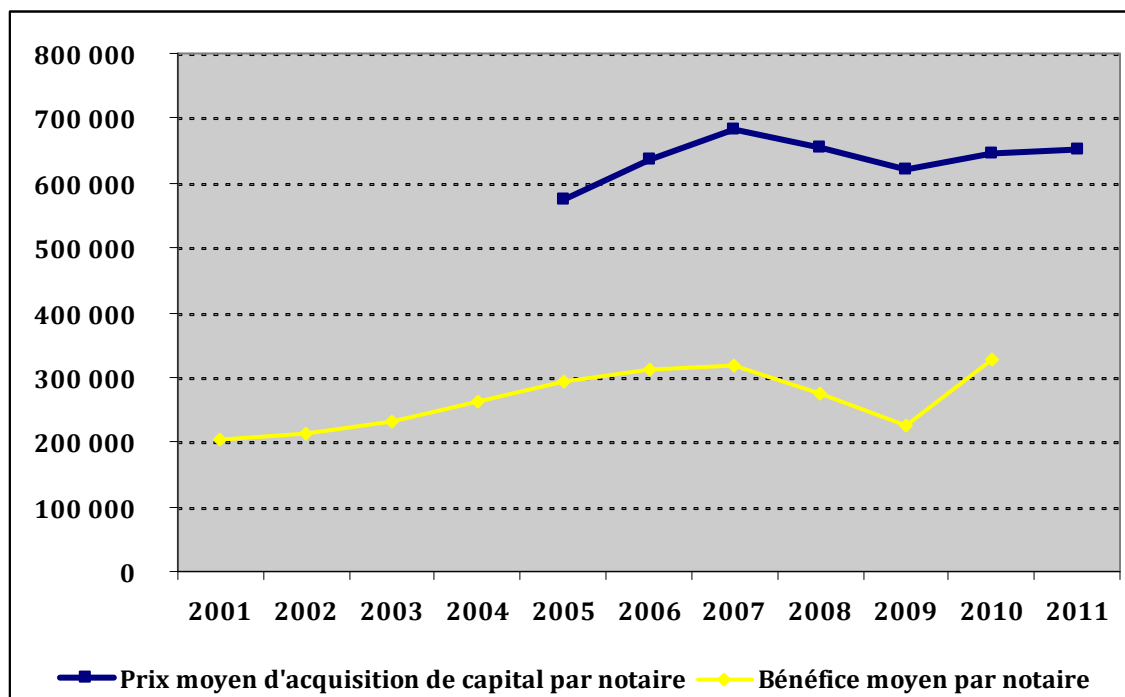
Année	Bénéfice moyen par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	203 416	2321	-	-
2002	212 322	3010	-	-
2003	230 621	3482	-	-
2004	263 533	3592	-	-
2005	292 506	3714	574 806	816
2006	312 982	3404	637 694	902
2007	317 518	2767	683 052	989
2008	275 789	2041	653 742	851
2009	225 661	1289	621 620	878
2010	327 036	402	645 079	1 036
2011	-	-	652 831	875
Évolution 2005-2010	11,8 %	-	12,2 %	-
Évolution 2001-2010	60,8 %	-	-	-

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

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

Annexe IV

Graphique 4 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel



Source : *ibid*

4.3.3.2. La progression des revenus des huissiers et du prix de leurs études est constante et nettement supérieure à l'inflation

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

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

En raison de la rigidité de l'offre et des tarifs, ces évolutions correspondent à l'accroissement des revenus annuels et de la rente constituée par le prix des études, financés par l'augmentation des prix facturés aux consommateurs.

Tableau 6 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ) , rapportés à un professionnel

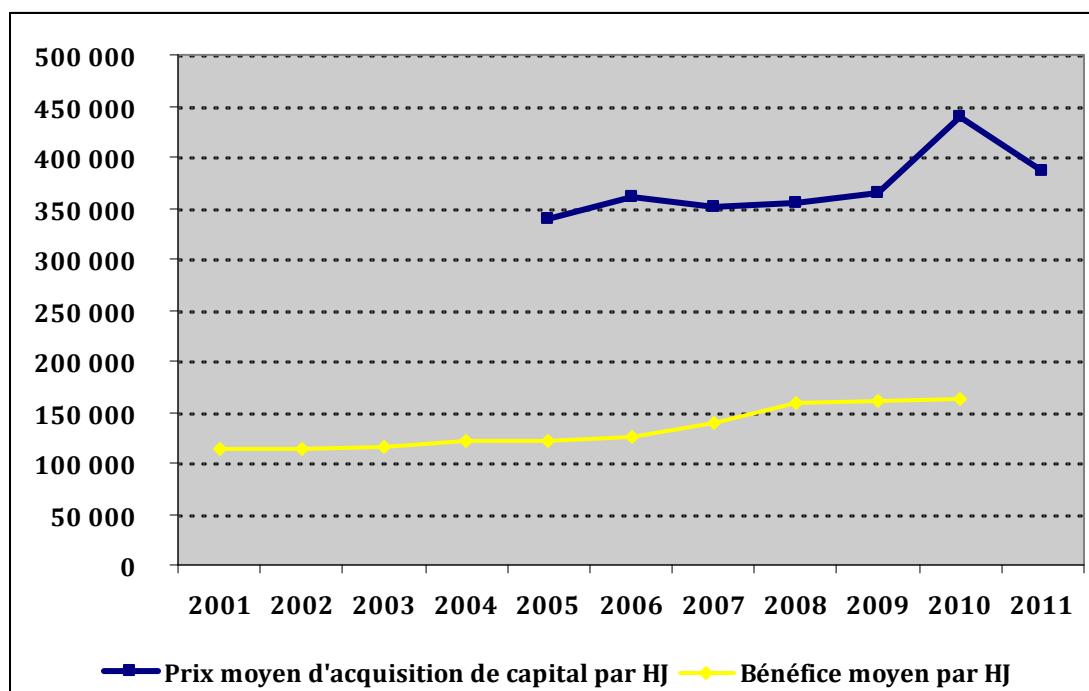
Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	112 794	919	-	-
2002	112 768	1200	-	-
2003	115 515	1402	-	-
2004	121 809	1385	-	-
2005	122 401	1472	340 040	326
2006	124 670	1323	360 328	332
2007	139 496	1105	350 548	302
2008	158 392	814	354 058	300

Annexe IV

Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2009	159 978	472	363 833	217
2010	162 373	109	439 707	384
2011	-	-	386 556	303
Évolution 2005-2010	32,7 %	-	29,3 %	-
Évolution 2001-2010	44,0 %	-	-	-

Source : *ibid*

Graphique 5 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice, rapportés à un professionnel



Source : *ibid*

4.3.3.3. L'activité des commissaires-priseurs judiciaires est marquée par des variations fortes entre professionnels et d'une année à l'autre

Les données relatives aux commissaires-priseurs judiciaires sont à interpréter avec précaution, étant donné le nombre réduit de ces professionnels et des cessions qui interviennent chaque année. Suite à la libéralisation des ventes volontaires réalisée en 2000, le bénéfice et le prix moyens d'une étude ont baissé jusqu'en 2005, avant de croître à nouveau depuis cette date.

Tableau 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de commissaire-priseur judiciaire (CPJ), rapportés à un professionnel

Année	Bénéfice moyen par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	149 301	38	-	-
2002	115 015	62	-	-
2003	68 975	66	-	-
2004	73 758	70	-	-

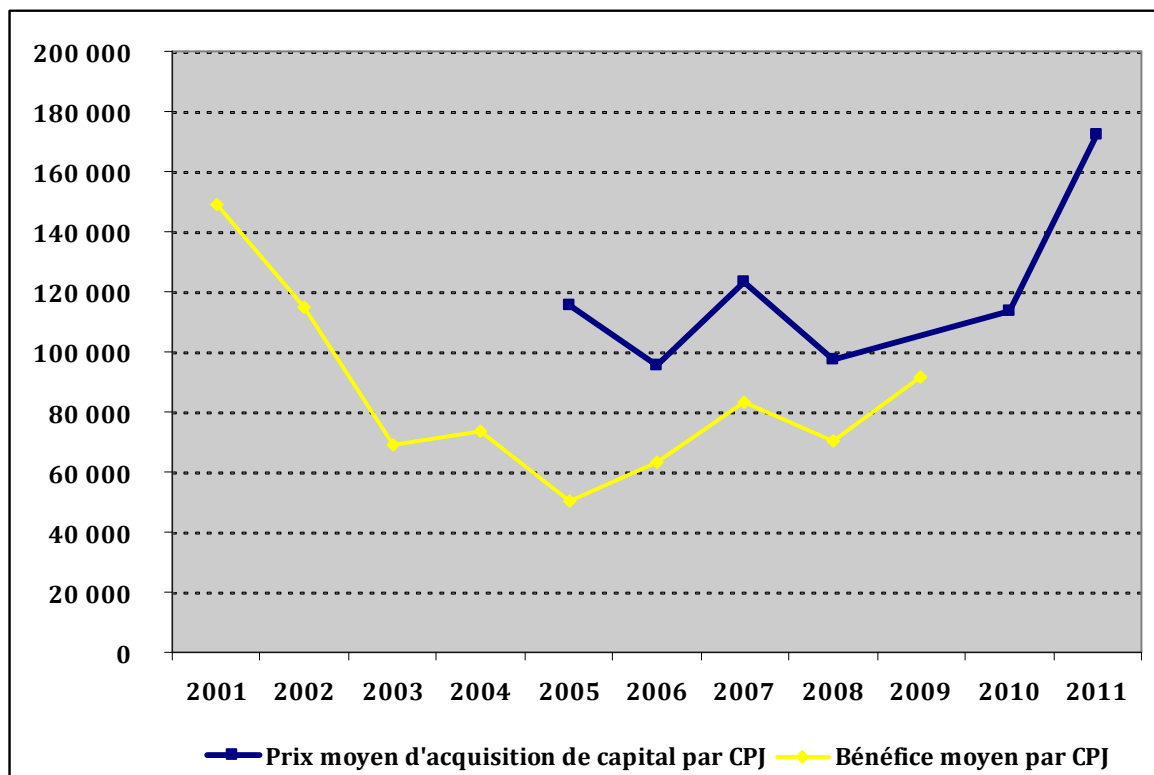
Annexe IV

Année	Bénéfice moyen par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon
2005	50 258	76	115 686	27
2006	63 547	62	95 397	16
2007	83 076	53	123 445	22
2008	70 157	37	97 306	22
2009	91 882	31	SS	9
2010	SS	3	113 254	10
2011	-	-	172 391	30
Évolution 2005-2009	82,8 %	-	26,9 %	-
Évolution 2001-2009	-38,5 %	-	-	-

Source : *ibid*

SS : *secret statistique*

Graphique 6 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de CPJ, rapportés à un professionnel



Source : *ibid*

4.3.3.4. Le bénéfice moyen par greffier connaît une croissance stable depuis une décennie et l'échantillon variable d'une année à l'autre ne permet pas de conclure quant à l'évolution du prix des structures

Les données relatives aux greffes des tribunaux de commerce sont à interpréter avec précaution, étant donné le nombre réduit de ces professionnels et des cessions qui interviennent chaque année. Les variations d'une année sur l'autre sont imputables au changement d'échantillon concerné par les cessions, plus qu'à une évolution structurelle du secteur. En particulier, l'évolution des prix des greffes ne peut être appréhendée par la consultation des seules données de cession.

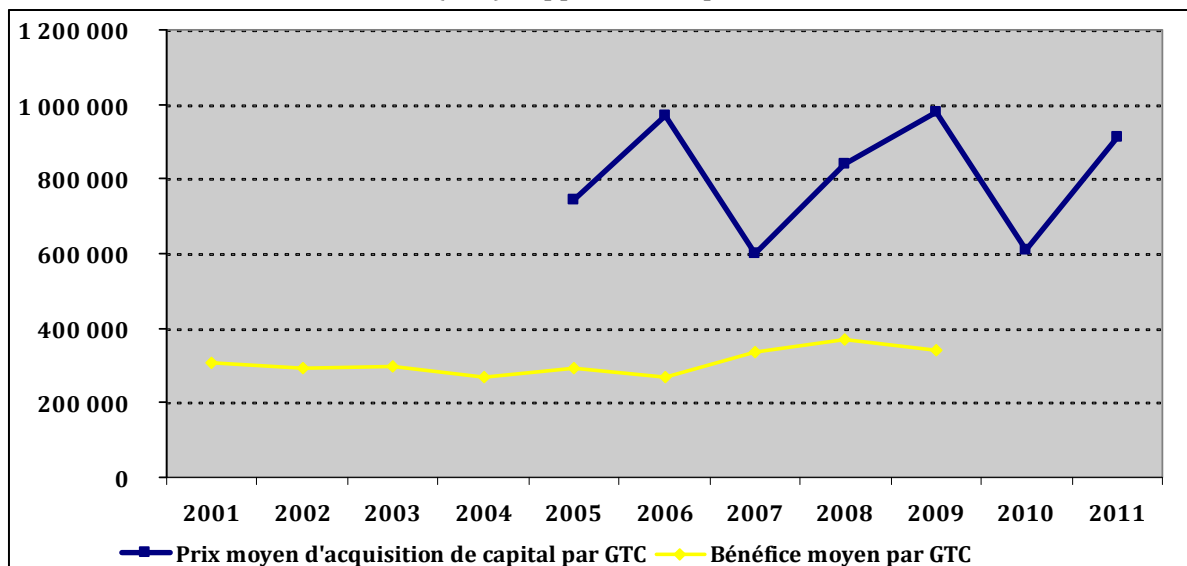
Annexe IV

Tableau 8 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel

Année	Bénéfice moyen par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	306 253	62	-	-
2002	293 717	70	-	-
2003	297 747	87	-	-
2004	268 310	76	-	-
2005	292 650	66	743 830	19
2006	270 228	50	971 225	17
2007	337 963	48	SS	9
2008	369 566	26	838 171	22
2009	342 212	15	978 188	15
2010	-	-	611 753	15
2011	-	-	912 806	13
Évolution 2005-2009	16,9 %	-	31,5 %	-
Évolution 2001-2009	11,7 %	-	-	-

Source : *ibid*

Graphique 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel



Source : *ibid*

4.4. La restriction de l'offre constitue une source potentielle d'inégalités non justifiables entre générations et au sein d'une même génération

4.4.1. Le *numerus clausus* est susceptible d'induire un biais à la sélection

Le *numerus clausus* doit en théorie permettre un accès démocratique aux professions dont l'offre est réglementée. Dans les faits, qu'il s'agisse d'un concours d'entrée ou d'une sélection en fin de première année, il repose en grande partie sur les acquis des études secondaires. La sélection sur les seuls critères académiques à un stade précoce favorise *a priori* les étudiants ayant connu une scolarité facilitée par le milieu social dont ils sont originaires, ainsi que ceux qui sont en mesure d'avoir recours aux formations complémentaires privées qui se sont développées pour préparer les concours.

Annexe IV

De même, la reconnaissance des qualifications professionnelles permet à des candidats de s'affranchir de la contrainte du *numerus clausus* en partant étudier à l'étranger, avec potentiellement des dépenses induites importantes (logement et frais éventuels de formation).

Il en ressort vraisemblablement une source d'inégalité supplémentaire.

Au regard des objectifs de délai et de champ d'investigation qui lui étaient fixés, la mission n'a toutefois pas développé ces aspects par une analyse des profils des candidats retenus par *numerus clausus*, pour confirmer ou infirmer l'existence et la portée de ce biais potentiel.

4.4.2. Les restrictions de l'offre introduisent des inégalités intergénérationnelles fortes

4.4.2.1. Des variations rapides du *numerus clausus* qui peuvent générer des inégalités

Le *numerus clausus* des professions réglementées présente des effets à moyen ou à long terme sur le niveau de l'offre. Par conséquent, il devrait en théorie évoluer de façon progressive.

Dans les faits, la difficulté de planification à horizon lointain associée au constat de dysfonctionnements à court terme conduit à des évolutions rapides des quotas qui **rendent la sélection très inégale d'une année à l'autre, et plus encore entre deux candidats se présentant à dix années d'intervalle.**

Depuis 1971, seul un nombre déterminé d'étudiants de première année des facultés de médecine est autorisé à poursuivre les études de médecine en deuxième année et au-delà, comme pour les autres professions médicales. Ce *numerus clausus* est fixé chaque année par arrêté du ministre de la santé. La mise en place d'une première année commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (intervenue en 2010) n'a pas modifié cette réglementation.

Le *numerus clausus* applicable à la première année des études de médecine a été fortement relevé ces dernières années **(+82 % entre 2001 et 2012).**

Tableau 9 : Nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en médecine, par année

Année	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Numerus clausus</i>	4100	4700	5100	5550	6200	7013	7100	7300	7400	7403	7400	7500

Source : Légifrance.

Celui des pharmaciens a été relevé pour la première fois en 2003 après quatorze ans de stabilité, passant de 2 250 à 2 400 puis progressant régulièrement pour atteindre 3 095 en 2012.

De même, celui des études en odontologie a été augmenté de 50 % en 2000 (de 800 à 1 200) et s'élevait à 2 000 en 2012.

Le *numerus clausus* des infirmiers est lui passé de 18 436 en 1999 à 26 436 en 2000 (+43 % en un an) puis à 30000 en 2003 (+63 % depuis 1999). Il a augmenté faiblement depuis ce second relèvement (+3,9 % entre 2003 et 2012).

Enfin, celui des masseurs-kinésithérapeutes a été réévalué progressivement, augmentant de 77 % entre 2002 et 2012.

Annexe IV

Un étudiant ayant été éconduit en 1999 ou en 2000 pourrait concevoir quelque injustice au regard des évolutions favorables intervenues au début des années 2000. A l'échelle d'une décennie, en supposant un nombre de candidats inchangé, **le degré de sélectivité a été divisé par deux environ pour les médecins, chirurgiens-dentistes et infirmiers.**

De la même façon, le nombre de places offertes par les quatre concours d'accès à la formation de vétérinaire a-t-il connu des variations fortes au cours de la dernière décennie, avec notamment un creux en 2004 et 2005 qui a rendu le concours deux fois plus sélectif en 2005 qu'en 2006 (221 places offertes contre 436 l'année suivante).

Tableau 10 : Évolution des principaux quotas à l'accès aux formations de la santé entre 2002 et 2012

Profession	Numerus clausus applicable en 2002	Numerus clausus applicable en 2012	Évolution 2002-2012
Médecins	4 700	7 500	+59,6 %
Pharmaciens	2 250	3 095	+37,6 %
Chirurgiens-dentistes	801	1 200	+49,8 %
Infirmiers	26 436	31 226	+18,1 %
Masseurs-kinésithérapeutes	1 426	2 525	+77,1 %
Vétérinaires	436	468	+7,3 %
Population française (en milliers)	61 385	65 281	+6,3 %

Source : Legifrance

4.4.2.2. La restriction à l'installation se traduit par la prépondérance des hommes et des baby-boomers au sein des offices ministériels

La restriction de l'offre au niveau de l'installation engendre **des effets inégalitaires forts, marqués par la prédominance des professionnels déjà établis.**

Ces derniers sont pour une grande partie issue de la génération du baby-boom : 44 % des notaires et des huissiers, 52 % des commissaires priseurs judiciaires et près des deux tiers des greffiers de tribunal de commerce, des mandataires et administrateurs judiciaires avaient plus de 50 ans en 2012²⁵. Plus **des deux tiers de ces professionnels sont des hommes.**

L'impossibilité d'une libre installation des professionnels diplômés et compétents se traduit par un renouvellement faible, et par conséquent par le vieillissement des titulaires et par une faible part de femmes associées ou titulaires.

Ainsi que le revendique le président du conseil supérieur du notariat, les membres de ces générations sont attachés à l'image du professionnel établi en structure individuelle, qui recrute des collaborateurs pour répondre à des besoins croissants sans pour autant les associer.

Ces données doivent être mises en relation avec le dynamisme démographique et le renouvellement de la profession d'avocat, marquée par une moyenne d'âge de 43 ans et une proportion de femmes proche de 53 %.

Tableau 11 : Caractéristiques démographiques des principales professions juridiques réglementées

Profession	Age moyen	Proportion de professionnels âgés de plus de 50 ans	Proportion de femmes
Avocats	43,2	-	52,7 %
Notaire	49,0	44,0 %	29,0 %

²⁵ Il n'existe pas de restriction de droit d'accès aux professions d'administrateur et de mandataire judiciaire, ainsi qu'énoncé au paragraphe 1.2 du présent rapport.

Annexe IV

Profession	Age moyen	Proportion de professionnels âgés de plus de 50 ans	Proportion de femmes
Huissier de justice	48,6	44,0 %	27,5 %
Commissaire-priseur judiciaire	52,8	52,1 %	18,9 %
Greffier de tribunal de commerce	52,7	62,8 %	33,3 %
Mandataire judiciaire	53,5	65,8 %	23,3 %
Administrateur judiciaire	53,4	62,7 %	15,3 %

Source : Mission IGF.

4.4.3. Au sein d'une même profession, la restriction portant sur le nombre de structures d'exercice génère des inégalités dans les secteurs où l'activité croît

4.4.3.1. Les professionnels établis contrôlent l'accès au capital

Au sein du secteur juridique, le nombre de structures titulaires d'un office ministériel est régulé. Cependant, le titulaire de l'office a la possibilité d'exercer sous forme de société. Par ce biais s'opère un transfert du choix effectif du nombre de professionnels associés et salariés des autorités de tutelle vers les titulaires en place.

Par exemple, le flux annuel de nouveaux notaires diplômés (1 000 par an environ) mis en relation du nombre d'études (4 500, un nombre stable depuis dix ans et en baisse marquée depuis les années 80) traduit une situation de demande de travail très importante de la part des nouveaux entrants, qui joue en faveur des titulaires de charge. L'espoir des notaires assistants d'accéder un jour au capital les conduit à accepter les conditions définies par les titulaires : niveau de salaire, durée du délai avant de pouvoir être nommé salarié (avec une revalorisation salariale possible) ou associé.

Selon les propos tenus par le président du conseil supérieur du notariat, sur 1 000 nouveaux diplômés, seuls « 500 environ aspirent à être associés au capital » des structures où ils travaillent, les autres se satisfaisant de « *conserver le statut de clerc durant toute leur carrière* ». Ces propos contrastent avec les motivations qui amènent des étudiants à s'engager dans des formations menant à une profession libérale.

De même, les conditions d'accès au capital des greffes des tribunaux de commerce sont-elles laissées, dans les faits, à la décision des titulaires actuels, avec un tropisme familial perceptible dans la sélection des associés dans des cas nombreux.

4.4.3.2. Les professionnels établis et le régulateur promeuvent le développement du salariat pour faire face au flux de nouveaux entrants combiné à l'augmentation de la demande

Lorsque l'administration de tutelle et les professionnels partagent le double constat 1/ d'un flux constant ou croissants de nouveaux entrants (en l'absence de *numerus clausus* à l'entrée, par exemple) et 2/ d'une hausse de la demande, la mission relève le développement de nouveaux statuts : *clercs habilités* (pour les notaires et les huissiers), professionnels diplômés mais non nommés officiellement (pour les notaires), professionnels salariés (pour l'ensemble des officiers ministériels).

Annexe IV

Ces nouveaux statuts traduisent un choix du régulateur, qui consiste à préférer les professionnels déjà établis, détenteurs du capital, aux nouveaux entrants. Ces professionnels disposent des mêmes formations et des mêmes compétences après plusieurs années de pratique que ceux qui détiennent les offices. Leur nombre croissant (spécifiquement dans le notariat) réduit leur pouvoir de négociation, ainsi qu'indiqué plus haut. Leur capacité de travail permet donc d'accroître le levier de rentabilité des études situées dans les secteurs les plus dynamiques, où un notaire installé peut recruter un notaire salarié, un nombre indéfini de notaires assistants (diplômés mais non nommés par le Garde des Sceaux) et, éventuellement, des stagiaires.

Le rapport Darrois mentionnait, en Île-de-France, **l'activité de 2 000 notaires diplômés pour 500 notaires titulaires, soit un ratio de trois assistants ou salariés pour un notaire titulaire.**

Cette évolution du notariat a précédé, dans les textes comme dans les faits, celles des autres officiers ministériels. Elle pourrait générer, en cas de poursuite de l'augmentation des besoins des clients, une profession à deux vitesses et une surqualification des collaborateurs de notaires.

A l'opposé, **la libre installation engendre la création d'emplois de qualifications diverses et réaffirme l'égalité des professionnels compétents à l'accès à la profession.**

A nouveau, les exemples des avocats ou des commissaires aux comptes peuvent être rappelés pour indiquer que la sécurité juridique ou financière est compatible avec la liberté d'installation et qu'elle permet d'éviter les inégalités non justifiables.

4.4.3.3. Un décalage s'est parfois constitué entre les conditions de travail et de rémunération des salariés et des titulaires

En fonction de sa volonté ou de sa capacité à accéder au capital d'une structure, un candidat à l'entrée dans une profession connaîtra des niveaux de rémunération variables.

L'exemple des notaires illustre la possibilité de **trois principaux statuts d'exercice** :

- ◆ exercice limité de la profession en dépit des compétences acquises (diplôme et stage professionnalisant), dans l'attente d'une nomination officielle par l'administration de tutelle (cas d'un notaire assistant, souvent appelé clerc de notaire en dépit de l'obtention effective du diplôme) ;
- ◆ exercice en pleine responsabilité de la profession, en tant que salarié (par choix, ou par impossibilité d'accéder au capital d'une structure en raison de leur nombre limité) ;
- ◆ exercice en tant que titulaire de l'autorisation ou en tant que titulaire d'un office.

La rémunération moyenne d'un notaire assistant est comprise entre 1 600 € et 2 200 € nets par mois (pour une formation de type bac+7), contre environ 4 000 € pour un notaire salarié (une fois nommé par le Garde des Sceaux) et 16 000 € environ par mois pour le titulaire d'un office unipersonnel. Les trois statuts (assistant, salarié, titulaire) sont associés à la même formation et au même niveau de qualification.

A diplôme égal et responsabilités égales à celles du titulaire²⁶, la rémunération d'un notaire salarié est quatre fois inférieure à celle d'un titulaire.

²⁶ Hors gestion du risque associé à la détention du capital de l'office, un risque limité au regard des résultats de la profession.

Annexe IV

La prise de risque associée à l'exercice libéral justifie une différence de rémunération par rapport au salariat. Le remboursement du prix d'acquisition d'une étude ou d'une licence ne devrait pas en revanche rentrer en considération, à partir du moment où le reste à vivre est suffisant et où ce prix constitue une épargne personnelle et non une dépense.

Les mêmes écarts peuvent être constatés dans d'autres professions pour lesquelles la liberté d'installation est contrainte.

Tableau 12 : Moyenne des rémunérations nettes mensuelles en fonction du statut du professionnel

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

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

5. Évolutions possibles

Les professions d'avocats, de commissaires aux comptes et d'experts comptables, caractérisées par l'absence de toute restriction d'accès à la formation et à l'installation et par la liberté tarifaire, ont vu leurs effectifs croître de façon marquée durant les dernières décennies.

Si la concurrence qui en a résulté a pu se traduire par une variance forte des revenus des professionnels établis, **les représentants de ces professions, rencontrés par la mission, ont défendu les principes de la liberté totale d'accès au métier des candidats compétents.**

Ces professions ont connu, dans le même temps, des évolutions significatives de leurs activités, développant de nouveaux services à plus forte valeur ajoutée à destination de leurs clients.

D'autres professions aux activités réservées (contrôle technique automobile, diagnostic immobilier) font également l'objet d'une liberté de formation et d'installation (sous réserve de respecter des exigences réglementaires). Dans ces deux secteurs, les exigences croissantes de la réglementation des activités (augmentation du nombre de points de contrôle ou du nombre de diagnostics) ont entraîné des hausses de prix qui ont pu être modérées ou même résorbées à moyen terme, grâce à une concurrence efficace.

De manière générale, **la liberté de l'offre associée à la liberté tarifaire favorise le renouvellement des professionnels et leur mise en concurrence.** Par ce biais, elle contribue au dynamisme des professions, à la croissance de l'emploi, au développement de nouvelles activités à plus forte valeur ajoutée, à la maîtrise des prix et à la croissance et à la différenciation des entreprises.

5.1. Supprimer les « *numerus clausus* » injustifiés et accroître l'offre domestique de formation à certains métiers

La limitation de l'accès à la formation peut être envisagée dans certains secteurs caractérisés par :

- ◆ une économie administrée par les pouvoirs publics désireuse d'en maîtriser le coût (poids élevé des emplois publics, prise en charge des coûts par la collectivité) ;
- ◆ une durée des études longue qui réduit la visibilité des candidats quant au potentiel du marché de l'emploi et génère des coûts pour les étudiants et pour l'État ;
- ◆ des possibilités de reconversion faibles ;
- ◆ des risques avérés de demande induite aux effets non désirés ;
- ◆ l'organisation par les pouvoirs publics des stages de formation, qui suppose une prévisibilité des nouveaux entrants par spécialité.

Au regard des enjeux présentés au paragraphe 1.6, une restriction en amont de la formation (ou après une année de formation) semble plus à même de répondre aux objectifs de maximisation du bien-être global qu'une limitation en fin de parcours académique.

Les désavantages de cette forme de régulation sont liés au décalage dans le temps des premiers effets de son évolution, à la complexité du travail de planification qui s'ensuit et à la difficulté d'assurer une adéquation fine avec les besoins locaux en l'absence d'autres mécanismes incitatifs. Les imperfections de l'exercice de régulation présentent des coûts économiques et humains potentiels (pléthore ou pénurie de professionnels, inégalités entre cohortes de candidats²⁷).

5.1.1. Conserver un *numerus clausus* pour les études de médecine en analysant l'impact des formations à l'étranger suivies de retours en France

Pertinence économique :

Au regard de la grille d'analyse susmentionnée, la mission reconnaît la pertinence théorique d'un recours à une limitation de l'accès à la formation des professions de la santé aux études les plus longues : médecins spécialistes et médecins généralistes.

Ces deux professions impactent par leurs prescriptions l'ensemble de la chaîne des soins (payés pour l'essentiel par la collectivité) et requièrent dix ans d'étude au minimum, dont six années en alternance dans les hôpitaux publics.

Cependant, la possibilité d'un contournement par la formation à l'étranger doit inciter à analyser l'évolution du recours à cette voie parallèle et la destination du flux entrant de professionnels qui en résulte, à deux fins principales :

- ◆ assurer l'égalité de traitement des candidats s'étant présentés aux épreuves françaises ;
- ◆ éviter de fragiliser les prévisions des tutelles qui régissent le *numerus clausus* français.

Si la proportion de médecins installés chaque année en France après avoir suivi une formation à l'étranger dépassait un seuil significatif (30 %) au global ou dans certaines spécialités, l'efficacité du *numerus clausus* en termes de planification en serait réduit d'autant. Une modification des conditions de sélection, en remplaçant le *numerus clausus* par des examens discriminants après chaque année de formation, pourrait rétablir l'égalité entre candidats formés en France et à l'étranger.

²⁷ En raison de la difficulté de la tâche de planification, le régulateur est amené à procéder à des ajustements des quotas à court terme. La sévérité de la sélection est ainsi susceptible de varier du simple au double à l'horizon de deux à trois ans, sans justification légitime et sans possibilité pour les candidats écartés de se représenter.

5.1.2. Remettre en cause les « *numerus clausus* » existants pour plusieurs professions de santé (masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine et biologistes médicaux) et pour les vétérinaires

Pertinence économique :

Les autres professions de la santé (masseur-kinésithérapeute, chirurgien-dentiste, infirmier, pharmacien d'officine et biologistes médicaux) et celle de vétérinaire se distinguent des médecins par :

- ◆ une durée de formation plus courte (de trois à sept ans) ;
- ◆ le remboursement total ou partiel de leurs services uniquement sur prescription médicale pour les professions de santé, et une absence de remboursement des soins vétérinaires qui sont libres de surcroît ;
- ◆ des possibilités supérieures de reconversion (soins aux personnes âgées pour les infirmiers, travail dans un laboratoire pharmaceutique pour les pharmaciens) ;
- ◆ des pratiques de contournement légal développées par la formation à l'étranger (en particulier pour les chirurgiens-dentistes, les masseurs-kinésithérapeutes et les vétérinaires).

Une option de réforme pourrait être de remplacer le *numerus clausus* qui s'applique à ces formations par des examens sélectifs (à l'image de ce qui est pratiqué en Belgique) qui garantiraient la compétence des futurs professionnels. De même, les concours d'entrée pourraient être remplacés par des examens, sans définition préalable du nombre de places.

Cette réforme, en lien avec la liberté d'installation, contribuerait à terme à l'ajustement de l'offre au niveau de la demande locale et nationale. Conjuguée à une libéralisation au moins partielle des tarifs, l'entrée de nouveaux professionnels qualifiés conduirait à une plus grande efficacité, à des prix moindres et à un niveau d'emploi plus élevé.

Elle permettrait par ailleurs de réaffirmer le principe d'égalité entre les candidats à l'accès à la profession, quel que soit leur lieu de formation. Elle éviterait les conséquences qu'implique le *numerus clausus* sur les flux entrants d'étudiants français dans les autres pays européens. Enfin, elle limiterait les effets d'inégalité entre générations successives engendrées par les variations des quotas réglementaires.

Une information des candidats quant aux capacités d'emploi du secteur (évolution de l'offre et de la demande sur les dernières années) au terme de leurs études pourrait contribuer à une meilleure orientation des étudiants.

Les difficultés liées à une telle réforme incluent :

- ◆ le besoin prévisible d'une augmentation des capacités et de la faculté d'adaptation de l'appareil de formation, avec les coûts associés. A titre d'exemple, seul un quart des candidats aux concours des écoles vétérinaires intègre effectivement la formation associée. A supposer que la moitié des candidats réussissent l'examen d'entrée, le nombre d'étudiants doublerait ;
- ◆ une difficulté à appréhender le nombre de professionnels formés, tout du moins dans les premières années de transition de la réforme ;
- ◆ en cas de restrictions persistantes à l'installation, l'afflux de nouveaux professionnels pourrait générer des professions à deux vitesses, au sein desquelles les membres déjà établis bénéficieraient d'un pouvoir de négociation fort vis-à-vis des entrants.

5.2. Faire de la liberté d'installation le principe général et de la restriction d'installation une exception motivée au cas par cas par la puissance publique

Les officiers publics ministériels (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce) doivent être nommés par le Garde des Sceaux et exercer au sein de structures au nombre défini par la Chancellerie.

Certaines professions liées à la santé (pharmacies, laboratoires de biologie médicale, ambulances), les taxis, les débits de boissons à consommer sur place et les vétérinaires ayant exercé un temps en tant que salariés d'un cabinet font l'objet de quotas ou de restrictions à l'installation en fonction des concurrents déjà établis.

5.2.1. La majorité des professions réglementées pourrait faire l'objet d'une liberté d'installation de principe

Pertinence économique :

En vue d'assurer une concurrence efficace entre professionnels, de stimuler leur innovation et d'atteindre un niveau de prix plus bas et d'emploi plus élevé, la liberté d'installation des personnels compétents peut constituer une voie de réforme. En parallèle de la libéralisation de l'accès à la profession, les tarifs devraient alors être soit totalement libérés, soit plafonnés afin de permettre le libre jeu de la concurrence.

Exemple des pharmacies et des laboratoires d'analyses médicales

Dans le secteur de la santé, la mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général de nature à justifier l'existence de restrictions à l'installation (sauf à constater la constitution de monopoles ou d'oligopoles locaux susceptibles d'enfreindre le fonctionnement concurrentiel du marché). De fait, la plupart des professionnels de santé sont libres de s'installer où ils le souhaitent sans restriction (médecins, chirurgiens-dentistes, infirmiers, laboratoires de biologie médicale, masseurs-kinésithérapeute).

Une option de réforme pourrait constituer à poser le principe de liberté d'installation des laboratoires de biologie médicale et des pharmacies. L'ouverture d'une structure pourrait, comme c'est aujourd'hui le cas pour un laboratoire de biologie médicale, être subordonnée au dépôt préalable, par son représentant légal, d'une déclaration auprès de l'agence régionale de santé (ARS).

En l'état actuel de la réglementation, le directeur général de l'ARS peut s'opposer à l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale ou d'un site d'un laboratoire de biologie médicale, lorsqu'elle aurait pour effet de porter, sur le territoire de santé infrarégional considéré, l'offre d'examens de biologie médicale à un niveau supérieur de 25 % à celui des besoins de la population tels qu'ils sont définis par le schéma régional d'organisation des soins inhérent au projet régional de santé (SROS-PRS).

Pour les pharmacies comme pour les laboratoires de biologie médicale, ce motif de refus pourrait être remplacé par une information de l'administration quant aux besoins estimés localement et à l'état de l'offre installée.

En parallèle de la libéralisation de l'offre, les plafonds de prix en vigueur pourraient être conservés, au moins dans une période transitoire d'observation de l'efficacité de la concurrence.

Les effets d'une concurrence efficace entre les acteurs incluent : promotion de l'innovation, baisse des prix pour le consommateur et la collectivité.

En cas de constat de vacance dans des structures rurales²⁸ après une période transitoire, des incitations directes (subventions) transparentes pourraient être mises en œuvre pour assurer un accès de proximité aux services jugés essentiels. Elles pourraient être financées par une contribution prélevée sur l'ensemble des prestations ou biens consommés dans chaque type de structure, de façon à faire apparaître le coût de l'aménagement du territoire.

Exemples des véhicules de tourisme avec chauffeur et des ambulances

La mission ne décèle aucun argument économique à l'existence de quotas applicables aux véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC) et aux ambulances. **Le statu quo de la réglementation applicable aux VTC (qui autorise l'installation par défaut de nouveaux entrants) apparaît justifié.**

Aucune raison de santé publique, de protection des patients ou de protection de la qualité du service ne justifie de déroger à la liberté d'établissement pour les ambulanciers.

La maîtrise des dépenses publiques liées à l'accroissement du volume de transports sanitaires passe par l'application effective du référentiel conçu à l'attention des médecins prescripteurs, qui vise à retenir le mode de transport adapté à chaque situation. La réduction de ces coûts et leur plus grande prévisibilité peut également résulter de la passation de marchés publics.

Une option de réforme pourrait consister à remplacer les quotas applicables aux ambulanciers par des objectifs de desserte et de qualité de service.

Exemples des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires

En s'appuyant sur les exemples des professions du chiffre (experts comptables et commissaires aux comptes) et des avocats, la **mission n'a pas identifié dans le domaine juridique d'argument économique en faveur d'une restriction de la liberté d'installation, en dehors du cas des greffes des tribunaux de commerce.** L'égalité intergénérationnelle, le développement de l'emploi, le libre jeu de la concurrence, l'innovation, le développement de nouveaux services et la baisse des tarifs plaident en faveur d'une libéralisation au moins partielle de l'installation des notaires, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

Plusieurs options peuvent être envisagées : la libéralisation totale et immédiate ou une liberté d'installation conditionnelle qui se traduirait la première année par un choc d'offre.

La première voie, la libéralisation totale de l'accès à la profession, aurait l'avantage d'une grande clarté et d'effets rapides. La procédure de nomination par le Garde des Sceaux pourrait être remplacée par une simple déclaration auprès de la chancellerie.

La seconde voie pourrait consister à permettre la libre installation de tout diplômé justifiant d'un nombre d'années d'expérience donné (cinq ans par exemple après l'obtention du diplôme). Cette mesure impliquerait au moment de son entrée en vigueur la possibilité de s'établir pour un stock important de professionnels compétents et en activité (tous ceux présentant une ancienneté minimale).

La **libéralisation totale ou partielle des restrictions à l'installation devrait être obligatoirement accompagnée d'une révision au moins partielle des tarifs** pour assurer l'efficacité de la mise en concurrence. Dans le cas contraire, le tarif jouerait un rôle contre-incitatif, en se focalisant sur les structures de coûts des études les moins efficaces (cf. annexe portant sur les tarifs). Cette révision pourrait s'opérer en deux temps :

- ♦ une phase expérimentale de durée à déterminer (cinq ans semblent constituer un minimum), associée à une fourchette de tarifs, en lieu et place du tarif fixé. L'amplitude

²⁸ Cas théorique qui pourrait résulter d'une mobilité des consommateurs associée à la constitution d'entreprises plus efficaces et plus attractives dans les zones de forte demande

Annexe IV

de variation (à la baisse dans un premier temps) pourrait être fixée à 20 % pour tenir compte des précédents observés à l'étranger (Pays-Bas, Italie) ;

- ◆ dans un deuxième temps, une libéralisation des tarifs si le libre jeu de la concurrence est jugé satisfaisant par l'autorité de la concurrence. Dans le cas contraire, les tarifs pourraient être limités à un plafond, sans plancher réglementaire.

Les inconvénients liés à de telles réformes résideraient principalement dans les modalités d'indemnisation des professionnels établis. Le droit de présentation, supprimé, céderait la place à une patrimonialité privée correspondant à la clientèle de l'étude.

La réglementation de ces professions prévoit des modalités d'indemnisation interne des professionnels dont le chiffre d'affaires diminuerait du fait de l'installation de nouveaux entrants : l'indemnisation est déterminée six années après l'entrée d'un nouvel acteur et prise en charge par celui-ci. Elle pèserait toutefois sur les nouveaux entrants, contraints dans le même temps de se constituer une clientèle *ex nihilo* dans des activités parfois marquées par la captivité des clients (incarnée par la figure du notaire de famille).

Une réponse pourrait consister à conserver ces règles d'indemnisation intra-professionnelles à titre transitoire, pour une durée de quinze ans qui correspond à la durée maximale du prêt consenti pour l'achat d'un office. Ceci aurait pour conséquence de limiter le flux de nouveaux entrants. Au bout de quinze ans, l'ensemble des offices acquis serait remboursé et la libéralisation de l'offre pourrait se poursuivre sans indemnisation. Chaque office conserverait une valeur liée à la clientèle constituée, à l'image d'un fonds de commerce.

Un autre inconvénient réside dans la modification des modalités d'organisation de la conservation des dossiers. Cet enjeu porte principalement sur les notaires, avec une période de conservation prévue par les textes de 75 ans. Les réponses à ce risque peuvent prendre deux formes substituables ou complémentaires :

- ◆ la constitution obligatoire d'un coffre-fort numérique pour chaque nouvelle étude créée et l'obligation pour les structures déjà établies de développer un tel système dans un délai de cinq ans pour leurs nouveaux actes. Une signature numérique de ces actes doit être prévue par les textes, leur conférant même valeur que les documents papiers. Les contrôles des études devront inclure la vérification de la conservation exhaustive des actes au format numérique signé. A la cession de l'étude, ce coffre-fort serait repris par le successeur ;
- ◆ l'obligation pour l'instance locale de représentation des professionnels de reprendre les données numériques de toute étude sans successeur désigné.

5.2.2. Une analyse de corrélation entre densité d'établissements à consommer sur place et consommation d'alcool doit permettre une redéfinition des restrictions à l'installation en vigueur

Les licences des débits de boissons à consommer sur place peuvent être justifiées si un lien est avéré entre leur densité et la consommation locale d'alcool.

La mission a relevé que les activités de ces établissements représentaient moins de 10 % de la consommation d'alcool dans les pays européens voisins. Ce taux est relativement homogène, que des quotas s'appliquent (Italie) ou non (Allemagne, Pays-Bas).

Ce constat, associé à la différence de traitement réglementaire entre les restaurants vendant de l'alcool (non soumis à un quota) et les bars, cafés et discothèques (soumis à des quotas stricts pour les licences de 4^{ème} catégorie et à des règles qui peuvent être contournées légalement pour les autres licences, sauf à Paris) amène à recommander la réalisation d'une étude statistique sur le lien entre la densité de maillage de ces établissements (par type de licence d'une part, par hectare ou par millier d'habitants d'autre part) et la consommation locale d'alcool.

Annexe IV

En fonction du lien établi ou non entre le maillage du réseau de vente d'alcool à consommer sur place et la consommation effective, les orientations possibles diffèrent.

Si aucune corrélation n'est établie, l'option à retenir consisterait à supprimer les quotas en vigueur sur les licences des cafés et des bars (licences de 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} catégorie) et à conditionner l'octroi d'une licence aux seules obligations de formation qui sont entrées en vigueur en 2009. Cette modification favoriserait la liberté d'installation (identique à celle en vigueur en Allemagne ou aux Pays-Bas) et la création d'emplois dans les secteurs dynamiques et empêcherait toute constitution de rente liée aux licences.

5.2.3. En raison des rendements croissants qui caractérisent les greffes des tribunaux de commerce, l'organisation d'un monopole légal associé à une délégation de service public nationale peut être un choix pertinent pour les pouvoirs publics

En raison des rendements croissants qui le caractérisent, le monopole des greffes de tribunal de commerce présente une justification économique. Cependant l'échelon territorial du monopole et les modalités de son attribution par le régulateur posent question.

Deux options de réforme peuvent être envisagées : la fonctionnarisation des greffes ou la mise en œuvre d'une délégation de service public au niveau national, associée à des objectifs de qualité et de service rendu et à une mise en concurrence.

La délégation de service public permettrait la réévaluation régulière des conditions et du tarif des services rendus en matière judiciaire et extrajudiciaire, et le partage des gains de productivité entre les professionnels et les consommateurs (essentiellement les entreprises).

Organisés en groupement, les greffiers pourraient eux-mêmes présenter une offre dans le cadre d'un marché public.

Dans les deux cas, la jurisprudence applicable aux autres officiers ministériels (greffiers des tribunaux de grande instance, commissaires-priseurs judiciaires au moment de la libéralisation des ventes volontaires) incite à considérer une indemnisation des greffiers établis.

Annexe IV

Code du secteur	Libellé de la profession	État actuel			Options d'évolution	
		Obligation de détenir une licence professionnelle ou une charge	Restriction à la liberté de formation	Restriction à la liberté d'installation (quotas, nombre de licences ou de charges limité)	Restriction à la liberté de formation	Restriction à la liberté d'installation (quotas, nombre de licences ou de charges limité)
3250A	Fabrication de matériel médico-chirurgical et dentaire	0	0	0	0	0
4322A	Travaux d'installation d'eau et de gaz en tous locaux	0	0	0	0	0
4329B	Autres travaux d'installation n.c.a. (dont réalisation et réparation d'ascenseurs)	0	0	0	0	0
4331Z	Travaux de plâtrerie	0	0	0	0	0
4332A	Travaux de menuiserie bois et PVC	0	0	0	0	0
4332B	Travaux de menuiserie métallique et serrurerie	0	0	0	0	0
4334Z	Travaux de peinture et vitrerie	0	0	0	0	0
4773Z	Commerce de détail de produits pharmaceutiques en magasin spécialisé	1	1	1	0	0
4778A	Commerces de détail d'optique	0	0	0	0	0
4932Z	Transports de voyageurs par taxis	1	0	1	0	0
5630Z	Débites de boissons	1	0	1	0	1
6810Z	Activités des marchands de biens immobiliers	1	0	0	0	0
6831Z	Agences immobilières	1	0	0	0	0
6910Z	Activités juridiques					
	<i>Greffe de tribunal de commerce</i>	1	0	1	0	1
	<i>Avocat</i>	0	0	0	0	0
	<i>Commissaire-priseur judiciaire</i>	1	0	1	0	0
	<i>Huissier</i>	1	0	1	0	0
	<i>Administrateur judiciaire</i>	1	0	0	0	0
	<i>Mandataire judiciaire</i>	1	0	0	0	0
	<i>Notaire</i>	1	0	1	0	0
7111Z	Activités d'architecture	0	0	0	0	0
7120	Analyses, essais et inspections techniques					

Annexe IV

		État actuel			Options d'évolution	
	7120A Contrôle technique automobile	0	0	0	0	0
	7120B illustré par les diagnostics immobiliers	0	0	0	0	0
7500Z	Activités vétérinaires	0	1	Pour les anciens salariés d'un cabinet	0	0
8553Z	Enseignement de la conduite	0	0	0	0	0
8621Z	Activité des médecins généralistes	0	1	0	1	0
8622C	Autres activités des médecins spécialistes	0	1	0	1	0
8623Z	Pratique dentaire	0	1	0	0	0
8690A	Ambulances	1	0	1	0	0
8690B	Laboratoires d'analyses médicales	0	1	1	0	0
8690D	Activités des infirmiers et des sages-femmes	0	1	0	0	0
8690E	Activités des professionnels de la rééducation, de l'appareillage et des pédicures-podologues					
	Masseurs-kinésithérapeutes	0	0	0	0	0
	Pédicures-podologues	0	0	0	0	0
6621Z	Évaluation des risques et dommages	0	0	0	0	0
6622Z	Activités des agents et courtiers d'assurances	0	0	0	0	0
6832A	Administration d'immeubles et autres biens immobiliers	1	0	0	0	0
6920Z	Activités comptables				0	
	Experts comptables	0	0	0	0	0
	Commissaires aux comptes	0	0	0	0	0
Ensemble		13	7	9	2	2

Source : Mission IGF.

ANNEXE V

Analyse des restrictions à l'accès au capital de certaines activités et professions

SOMMAIRE

1. JUSTIFICATIONS ÉCONOMIQUES DES RESTRICTIONS À LA DÉTENTION DU CAPITAL DES STRUCTURES D'EXERCICE DES PROFESSIONNELS.....	1
1.1. En raison de problèmes d'aléa moral, la dissociation de la propriété des structures d'exercice et de la réalisation des prestations peut entrer en contradiction avec l'objectif de qualité des prestations.....	1
1.1.1. <i>La relation de salariat induit une situation d'aléa moral qui peut être préjudiciable à la qualité des prestations.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une réglementation relative aux formes sociales des structures d'exercice et à la détention de leur capital peut apporter une réponse partielle aux problèmes d'aléa moral.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Les restrictions relatives à la détention du capital des structures d'exercice peuvent freiner le développement des activités des professions concernées.....</i>	<i>2</i>
1.2. Interdire la détention d'une part du capital de structures d'exercice de certaines professions à des acteurs économiques particuliers peut contribuer à prévenir les conflits entre intérêt actionnarial et objectifs de politique publique.....	3
2. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE RELATIF AUX STRUCTURES D'EXERCICE DES PROFESSIONS LIBÉRALES APPARAÎT EN DÉCALAGE PAR RAPPORT À LA SITUATION RÉELLE DE CERTAINES PROFESSIONS.....	3
2.1. L'exercice sous forme de société se développe pour l'ensemble des professions libérales.....	4
2.1.1. <i>Les professions libérales ne peuvent être exercées que sous certaines formes sociales.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>L'exercice sous forme de société se développe rapidement pour certaines des professions les plus importantes d'un point de vue économique.....</i>	<i>6</i>
2.1.3. <i>Contrairement aux autres professions réglementées dont l'accès au capital est libre, la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet de multiples restrictions.....</i>	<i>9</i>
2.2. La réglementation relative aux sociétés d'exercice libéral est le résultat d'une sédimentation législative et réglementaire peu cohérente.....	10
2.2.1. <i>La loi du 31 décembre 1990 a autorisé les professions libérales à exercer sous la forme de sociétés de capitaux, et a strictement encadré les conditions de détention du capital de ces sociétés.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>La loi MURCEF du 11 décembre 2001 a rendu plus flexible l'organisation capitalistique des professions libérales et a autorisé une dissociation entre détention majoritaire du capital d'une SEL et exercice de la profession dans cette SEL.....</i>	<i>13</i>
2.2.3. <i>La loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées du 28 mars 2011 a introduit les SPFPL interprofessionnelles.....</i>	<i>16</i>
2.3. Les interdictions ciblées de détention d'une participation au capital des sociétés d'exercice libéral paraissent justifiées et proportionnées.....	17
2.3.1. <i>Dans le cas des professions juridiques et judiciaires, les interdictions ciblées de détention sont justifiées par la prévention des conflits d'intérêt.....</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Dans le cas des professions de santé, les interdictions ciblées de détention paraissent justifiées par la protection de la santé publique et la prévention des conflits d'intérêts.....</i>	<i>18</i>

2.4. La limitation du nombre de participations qu'un professionnel de santé peut détenir dans des SEL de professionnels de santé n'est pas justifiée et peut être contournée.....	19
2.4.1. <i>La limitation du nombre de participations dans des SEL de professions de santé qu'un professionnel de santé peut détenir n'est pas économiquement justifiée.....</i>	19
2.4.2. <i>... est remise en cause par la jurisprudence communautaire.....</i>	20
2.4.3. <i>... et peut être contournée par des montages en cascade, par l'utilisation de l'article 5-1 et par la constitution de SPFPL.....</i>	20
2.5. La réglementation applicable à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral par des investisseurs extérieurs aux professions libérales n'est pas adaptée au contexte international	21
2.5.1. <i>En raison du cadre réglementaire, les investisseurs extérieurs aux professions libérales n'ont en théorie qu'un accès très limité au capital des sociétés d'exercice libéral.....</i>	21
2.5.2. <i>L'article 5-1 de la loi de 1990 avantage les investisseurs étrangers extérieurs aux professions en leur permettant de contourner certaines de ces restrictions</i>	22
2.5.3. <i>La réglementation actuelle désavantage les investisseurs français face aux investisseurs étrangers.....</i>	24
2.6. La détention du capital des autres formes sociales ouvertes aux professions libérales fait également l'objet de restrictions sans logique d'ensemble	24
2.7. La protection de l'indépendance professionnelle légitime insuffisamment les contraintes mises en place en termes de formes sociales et de restriction à l'accès au capital	25
2.7.1. <i>La nature des activités des avocats justifie que le capital des structures d'exercice de ces trois professions soit fermé aux investisseurs extérieurs.....</i>	25
2.7.2. <i>Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des autres professions libérales soit fermé aux investisseurs extérieurs.....</i>	26
3. ALLÉGER LES CONTRAINTES EXISTANTES FACILITERAIT L'ÉMERGENCE D'ACTEURS DE RÉFÉRENCE, CAPABLE DE GAINS DE PRODUCTIVITÉ ET DE RAYONNEMENT INTERNATIONAL	27
3.1. Lever les restrictions à la détention du capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales	27
3.1.1. <i>Le capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales (professions de santé, professions du droit, professions du chiffre, architectes) peut être ouvert aux investisseurs extérieurs aux professions.....</i>	27
3.1.2. <i>La limitation du nombre de participations dans des sociétés d'exercice libéral de santé qu'un professionnel de santé peut détenir pourrait être supprimée.....</i>	29
3.2. L'ouverture du capital des sociétés d'exercice de certaines professions libérales devrait être accompagnée d'un renforcement du pouvoir des ordres de façon à assurer l'indépendance des professionnels et le respect de la déontologie.....	30
3.3. Le développement de réseaux professionnels permettrait une amélioration de la qualité des prestations	34

1. Justifications économiques des restrictions à la détention du capital des structures d'exercice des professionnels

1.1. En raison de problèmes d'aléa moral, la dissociation de la propriété des structures d'exercice et de la réalisation des prestations peut entrer en contradiction avec l'objectif de qualité des prestations

1.1.1. La relation de salariat induit une situation d'aléa moral qui peut être préjudiciable à la qualité des prestations

Sur un marché de services spécialisés qui se caractérise par d'importantes asymétries d'information, l'existence d'une relation de salariat entre l'actionnaire majoritaire de la structure d'exercice et le professionnel salarié pose un double problème d'aléa moral, dont peut résulter une moindre qualité des prestations réalisées par le professionnel. Deux mécanismes peuvent expliquer cette moindre qualité :

- ◆ aléa moral relatif au comportement de l'employeur : s'il est difficile pour le consommateur d'évaluer la qualité des prestations qu'il reçoit, l'employeur peut être incité à lui fournir des prestations de basse qualité, moins coûteuses pour lui que des prestations de haute qualité (car moins exigeantes en temps de travail ou en matériel spécialisé) ; ce mécanisme peut déboucher sur un phénomène d'anti-sélection sur le marché considéré, et ce indépendamment de la compétence des professionnels salariés ;
- ◆ aléa moral relatif au comportement du professionnel salarié : la relation de salariat entre l'actionnaire et le professionnel peut également aboutir à une baisse de la qualité moyenne des prestations, même si l'on fait l'hypothèse que le principal (l'actionnaire-employeur) souhaite que les prestations de son salarié soit de haute qualité. En effet, lorsque l'agent est un professionnel salarié de la structure d'exercice détenue par un actionnaire extérieur, il ne supporte que partiellement (s'il est détenteur d'une partie du capital) voire pas du tout (s'il est un simple salarié) les risques que des prestations de basse qualité font courir à la structure d'exercice (mauvaise réputation, fuite de la clientèle, baisse de la rentabilité, risques de poursuites judiciaires). Par conséquent, si la réalisation d'une prestation de haute qualité demande à l'agent plus d'efforts qu'une prestation de basse qualité, et s'il est difficile au principal et au consommateur de mesurer l'effort fourni par l'agent ainsi que la qualité de la prestation, l'agent a intérêt à fournir un effort peu important, et donc à réaliser des prestations de basse qualité.

1.1.2. Une réglementation relative aux formes sociales des structures d'exercice et à la détention de leur capital peut apporter une réponse partielle aux problèmes d'aléa moral

Dans les deux cas analysés précédemment, une réglementation relative aux structures d'exercice des professionnels peut être un élément de réponse aux problèmes d'aléa moral.

Annexe V

Lorsqu'on considère le second cas d'aléa moral analysé ci-dessus (aléa moral relatif au comportement du professionnel salarié), plusieurs restrictions et obligations portant sur les structures d'exercice des professionnels peuvent constituer des éléments de réponse adéquats :

- ◆ *l'obligation faite aux professionnels d'être actionnaires majoritaires ou coactionnaires majoritaires de leurs structures d'exercice* fait d'eux les bénéficiaires finals de leur travail, ce qui les incite à fournir plus d'efforts ;
- ◆ cette obligation peut aller de pair avec *l'interdiction de la multi-détention de structures d'exercice pour les professionnels* ;
- ◆ imposer une *responsabilité illimitée* aux associés d'une structure d'exercice pousse les professionnels qui exercent en association à se surveiller mutuellement et les contraint à assumer entièrement les conséquences potentielles des prestations de basse qualité qu'ils pourraient fournir aux consommateurs ; les professionnels sont ainsi incités à ne pas dégrader la qualité de leurs prestations ;
- ◆ *une ouverture partielle du capital d'une structure d'exercice aux autres professionnels de la profession* peut être envisagée sans remettre en cause les effets positifs de la réglementation, dans la mesure où ces actionnaires disposent de l'expertise nécessaire à l'évaluation de la qualité des prestations réalisées par les professionnels exerçant dans la structure.

En revanche, lorsqu'on considère le premier cas d'aléa moral (aléa moral relatif au comportement de l'employeur), il apparaît qu'une réglementation restreignant les formes sociales des structures d'exercice et imposant des contraintes sur la détention de leur capital ne constitue pas à elle seule une solution pertinente. En effet, si l'on laisse de côté les mécanismes de contrôle social tels que le respect d'une éthique professionnelle ou les effets de réputation, un professionnel propriétaire de sa structure d'exercice peut avoir tout autant qu'un actionnaire extérieur intérêt à profiter de l'asymétrie d'information sur la qualité en fournissant aux consommateurs des prestations de qualité moindre que celle correspondant au prix acquitté. L'indépendance capitaliste des professionnels prise isolément ne suffit donc pas pour assurer un niveau de qualité satisfaisant, et doit être complétée par d'autres réglementations qui majorent les pertes des professionnels en cas de non-respect des exigences de qualité, comme l'existence d'un code de déontologie et d'une organisation professionnelle adossée à la puissance publique chargée de le faire respecter et de prononcer des sanctions disciplinaires le cas échéant. Dans ce cadre, *c'est l'existence d'obligations explicites pour les professionnels et la menace de sanctions en cas de manquement qui constituent la pièce maîtresse de la réponse publique au problème d'aléa moral*, et non l'indépendance capitaliste ; cette dernière permet au mieux d'établir plus clairement les responsabilités du professionnel en cas de manquement, puisqu'il n'aurait alors pas la possibilité d'en reporter la responsabilité sur son employeur.

1.1.3. Les restrictions relatives à la détention du capital des structures d'exercice peuvent freiner le développement des activités des professions concernées

Enfin, il faut noter qu'une réglementation restreignant l'accès au capital des structures d'exercice a deux effets négatifs sur l'activité des marchés concernés.

Premièrement, elle rend plus difficile et plus coûteux l'accès des structures d'exercice à des financements. Toutefois, ce problème n'est vraiment sensible que pour les secteurs qui présentent d'importants besoins de financement, par exemple le secteur de la biologie médicale en raison du coût important des équipements.

Deuxièmement, elle freine voire rend impossible la concentration du secteur. Il s'agit d'un véritable problème pour les secteurs qui se caractérisent par des rendements d'échelle croissants et dans lesquels une concentration de l'offre peut s'accompagner de gains significatifs de productivités et/ou de qualité.

1.2. Interdire la détention d'une part du capital de structures d'exercice de certaines professions à des acteurs économiques particuliers peut contribuer à prévenir les conflits entre intérêt actionnarial et objectifs de politique publique

Quand un investisseur qui souhaite prendre une participation dans une société d'exercice exerce par ailleurs d'autres activités, il peut y avoir contradiction entre les objectifs de ces activités et les objectifs des prestations des professionnels libéraux. Interdire à cette investisseur de détenir tout ou partie du capital des sociétés d'exercice de ces professions constitue alors une intervention réglementaire adaptée pour prévenir un conflit d'intérêt.

Par exemple, le secteur de la production de médicaments se caractérise par des coûts fixes élevés et par des coûts variables faibles relativement aux coûts fixes (recherche et développement, mise en place d'unités de production). Une fois que des spécialités pharmaceutiques ont été mises au point et ont obtenu leur autorisation de mise sur le marché, l'intérêt du laboratoire qui les produit est d'en vendre les volumes les plus importants possibles afin de rentabiliser leur développement. S'il est également actionnaire de sociétés exploitant des pharmacies, ce laboratoire a alors intérêt à ce que la consommation de médicaments augmente, ce qui est contradictoire avec les objectifs de protection de la santé publique, de lutte contre la surconsommation de médicaments et de maîtrise des dépenses de santé. Dès lors, interdire aux laboratoires pharmaceutiques la détention de tout ou partie du capital de sociétés exploitant des pharmacies apparaît comme une réponse réglementaire pertinente à ce conflit d'intérêt.

2. Le cadre législatif et réglementaire relatif aux structures d'exercice des professions libérales apparaît en décalage par rapport à la situation réelle de certaines professions

Les professions artisanales peuvent être exercées dans le cadre de sociétés classiques (société anonyme, société à responsabilité limitée) et la détention du capital de ces sociétés ne fait pas l'objet de restrictions particulières. En revanche, dans le cas des professions libérales (professions juridiques et judiciaires, professions de santé, autres professions libérales), les formes sociales autorisées et la détention du capital des structures d'exercice font l'objet de restrictions de multiples formes, notamment la limitation de l'ouverture du capital des structures d'exercice aux investisseurs extérieurs à la profession considérée et la restriction de la multi-détention de structures d'exercice par des professionnels. C'est pourquoi les paragraphes suivants porteront sur les structures d'exercice des seules professions libérales, et non des professions artisanales.

2.1. L'exercice sous forme de société se développe pour l'ensemble des professions libérales

2.1.1. Les professions libérales ne peuvent être exercées que sous certaines formes sociales

Les professionnels libéraux peuvent exercer leur activité sous plusieurs modes :

- ◆ en leur nom propre (ou entreprise individuelle), individuellement ou en groupe, éventuellement dans le cadre d'une société civile de moyens régie par la loi du 29 novembre 1966 et qui permet la mise en commun par des professionnels de certains moyens d'exploitation afin d'en réduire le coût ;
- ◆ avec d'autres professionnels de la même profession dans le cadre d'une société civile professionnelle (SCP) régie par la loi du 29 novembre 1966 ;
- ◆ sous la forme d'une société d'exercice libéral, qui a été introduite dans le droit français par la loi du 31 décembre 1990, et ce pour l'ensemble des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé ;
- ◆ dans de rares cas, sous la forme d'une société commerciale (société en nom collectif, société à responsabilité limitée, entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée).

Les artisans peuvent quant à eux exercer leur profession dans le cadre de toutes les sociétés commerciales, mais pas dans une société civile professionnelle ni dans une société d'exercice libéral.

Annexe V

Tableau 1 : Formes sociales autorisées aux professions étudiées par la mission

Forme sociale	Responsabilité à l'égard des dettes sociales	Possibilité d'ouvrir le capital à des personnes n'exerçant pas dans la société	Professions artisanales	Professions juridiques et judiciaires	Commissaires aux comptes	Experts-comptables	Professions de santé	Autres professions libérales (vétérinaires, géomètres-experts, architectes)
Entreprise individuelle	Indéfinie	-	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	Limitée au montant de l'apport en capital	-	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Société en nom collectif (SNC)	Indéfinie et solidaire	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non (sauf pharmaciens)	Oui (sauf vétérinaires)
Société civile professionnelle (SCP)	Indéfinie et solidaire	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui (sauf pédicures-podologues et biologistes médicaux)	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	Limitée au montant de l'apport en capital	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Non (sauf pharmaciens)	Oui
Société à responsabilité limitée (SARL)	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non (sauf pharmaciens)	Oui (sauf vétérinaires)
Société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL)	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Société par actions simplifiée (SAS)	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non	Oui (sauf vétérinaires)
Société d'exercice libéral par actions simplifiée	Limitée au montant de l'apport en capital	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Existence de restrictions à la détention du capital	-	-	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : Mission IGF.

2.1.2. L'exercice sous forme de société se développe rapidement pour certaines des professions les plus importantes d'un point de vue économique

Les modes d'exercice des professions libérales connaissent deux évolutions de fond :

- ◆ une stagnation de l'exercice individuel et un développement de l'exercice en groupe ; par exemple, la part des avocats exerçant à titre individuel est passée de 40,8 % en 1998 à 36,9 % en 2012 ; de même, la part des pharmacies exploitées par un seul pharmacien titulaire est passée de 33,4 % en 1998 à 21,0 % en 2012 ;
- ◆ un déclin de l'exercice en nom propre et un développement de l'exercice sous forme de société ; par exemple, la part des pharmacies exploitées sous forme de société est passée de 30,7 % en 2001 à 63,7 % en 2012.

Bien que le développement de l'exercice en société concerne toutes les professions libérales, l'ampleur de ce phénomène est très variable selon les professions :

- ◆ l'exercice en nom propre reste prédominant pour les professions de santé (plus de 90 % des professionnels), à l'exception des pharmacies et des laboratoires de biologie médicale ; toutefois, les ordres de ces professions ont indiqué à la mission que l'exercice en société suscite un intérêt fort de la part des professionnels et se développe depuis la fin des années 2000 ;
- ◆ les pharmacies d'officine, les principales professions juridiques et judiciaires et les autres professions libérales (architectes, vétérinaires) occupent une position intermédiaire, avec une part de l'exercice en nom propre compris entre 20 % et 50 % ;
- ◆ enfin, les laboratoires de biologie médicale apparaissent comme un cas extrême, puisque l'exercice en nom propre ne représente plus qu'une part résiduelle du secteur (moins de 10 % des biologistes médicaux libéraux).

Annexe V

Tableau 2 : Effectifs des professions libérales et part des professionnels exerçant en nom propre

Profession	Nombre de professionnels libéraux	dont exerçant en nom propre (en groupe ou individuellement)	Part des professionnels libéraux exerçant en nom propre
Professions juridiques et judiciaires			
Avocat	53 744	19837	36,9 %
Notaire	9 010	1793	19,9 %
Huissier de justice	3 224	677	21,0 %
Commissaire-priseur judiciaire	397	186	46,9 %
Opérateur de vente volontaire	590	0	0,0 %
Greffier de tribunal de commerce	234	32	13,7 %
Administrateur judiciaire	119	56	47,1 %
Mandataire judiciaire	312	177	56,7 %
Professions du chiffre			
Expert-comptable	18 069	nd	nd
Commissaire aux comptes	14 500	nd	nd
Professions de la santé			
Pharmacies	27 733	7842	28,3 %
Laboratoires de biologie médicale	7733	581	7,5 %
Médecins	112 947	nd	nd
Chirurgiens-dentistes	41 930	nd	nd
Pédicures-podologues	11 695	11 591	99,1 %
Masseurs-kinésithérapeutes	57 370	55 444	96,6 %
Infirmiers	87 236	78 569	90,1 %
Autres professions libérales			
Architectes	15372	nd	nd
Vétérinaires	10560	3351	31,7 %

Source : organisations professionnelles et mission IGF.

Annexe V

Tableau 3 : Effectifs des différentes formes de sociétés d'exercice de certaines professions libérales

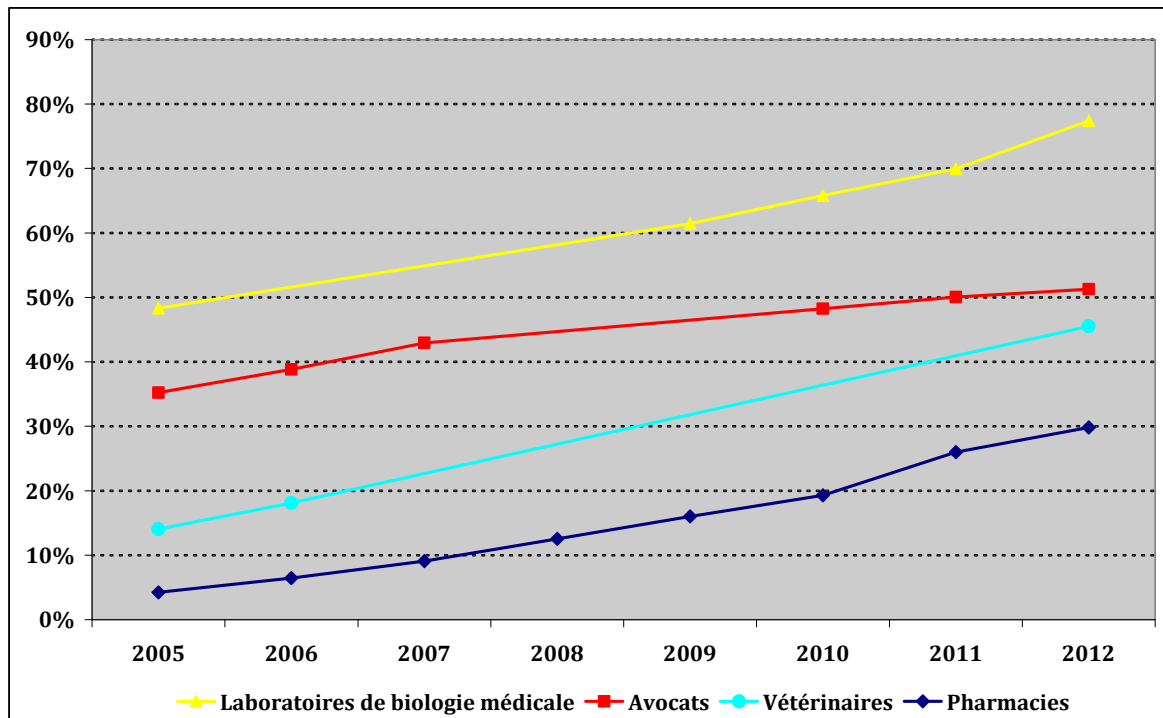
Profession	Nombre total de sociétés d'exercice	SARL/ EURL	SCP	SEL	Autres structures d'exercice (SNC, SA, SAS...)	Part des SEL dans les sociétés
Professions juridiques et judiciaires						
Avocats	6467	23	2252	3237	955	50,1 %
Notaires	2764	na	2612	140	12	5,1 %
Huissiers de justice	1163	na	1019	138	6	11,9 %
Commissaires-priseurs judiciaires	128	na	113	15	0	11,7 %
Opérateurs de vente volontaire	396	324	0	0	72	0,0 %
Greffiers de tribunal de commerce	104	na	77	26	1	25,0 %
Administrateurs judiciaires	30	na	11	19	0	63,3 %
Mandataires judiciaires	81	na	37	44	0	54,3 %
Professions du chiffre						
Commissaires aux comptes	5 309	3 646	1	95	1 567	1,8 %
Professions de la santé						
Pharmacies	14238	3822	na	6589	3827	46,3 %
Laboratoires de biologie médicale	3741	99	188	3345	109	89,4 %
Médecins	7141	na	1149	5992	0	83,9 %
Chirurgiens-dentistes	4 293	na	575	3718	0	86,6 %
Pédicures-podologues	56	na	0	56	0	100,0 %
Infirmiers	513	na	320	193	0	37,6 %
Autres professions libérales						
Architectes	8911	7696	267	453	495	5,1 %
Vétérinaires	6860	nd	2891	2792	1177	40,7 %

Source : organisations professionnelles et mission IGF. na : forme sociale non autorisée ; nd : données non disponibles.

Le développement de l'exercice sous forme de société ne concerne pas toutes les formes sociales :

- ◆ la société en nom collectif connaît un déclin en raison de la responsabilité indéfinie et solidaire à l'égard des dettes sociales qu'elle impose aux associés ; par exemple, seules 16,6 % des pharmacies françaises sont encore exploitées sous forme de société en nom collectif en 2012, contre 21,6 % en 2006 ;
- ◆ l'exercice sous forme de société de capitaux (société anonyme, société à responsabilité limitée, société par actions simplifiée) est très développé pour les professions auxquelles ces formes sociales sont autorisées (commissaires aux comptes, architectes) ;
- ◆ enfin, l'exercice sous forme de société d'exercice libéral se développe rapidement pour les professions qui n'ont pas accès aux autres formes de sociétés de capitaux : avocats, laboratoires de biologie médicale, vétérinaires et pharmacies (graphique 1).

Graphique 1 : Part des sociétés d'exercice libéral dans les structures d'exercice des biologistes médicaux, des avocats, des vétérinaires et des pharmacies de 2005 à 2012



Source : organisations professionnelles et mission IGF.

2.1.3. Contrairement aux autres professions réglementées dont l'accès au capital est libre, la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet de multiples restrictions

La détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales fait l'objet d'un certain nombre de restrictions et limitations. A ce sujet, il convient de distinguer les différentes formes sociales :

- ◆ société civile professionnelle : la SCP n'est pas une société de capitaux, mais une société de personnes associant des professionnels en vue de l'exercice en commun d'une même profession ; dans ces conditions, il est naturel que les parts sociales de la SCP soient souscrites en totalité par les associés de la SCP, comme le dispose l'article 10 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles ;
- ◆ formes sociales classiques : lorsqu'une profession libérale peut être exercée dans des sociétés selon des formes sociales classiques (société anonyme, société à responsabilité limitée, société par actions simplifiée), les restrictions à la détention du capital de ces sociétés prennent des formes relativement simples : dans la plupart des cas, la réglementation impose qu'une certaine part du capital et des droits de vote (la moitié ou les deux tiers) soit détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession considérée ;
- ◆ société d'exercice libéral : contrairement aux autres formes sociales, les restrictions à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral sont plus complexes, notamment en raison des multiples modifications apportées au cadre législatif et réglementaire depuis 1990.

Tableau 4 : Exemples de restriction à la détention du capital de certaines sociétés d'exercice des professions libérales

Type de société	Professions libérales autorisées à constituer ce type de société	Exemple de restrictions à la détention du capital existant dans la réglementation
Société à responsabilité limitée	Pharmacies d'officine Professions du chiffre Architectes	Une part minimale du capital et des droits de vote de la société doit être détenue par les professionnels en exercice dans la société, ou par d'autres professionnels de la même profession.
Société anonyme	Professions du chiffre Architectes	
Société par actions simplifiée	Professions du chiffre Architectes	
Société d'exercice libéral	Toutes les professions libérales	Restrictions multiples, parmi lesquelles : - les professionnels en exercice dans la SEL doivent détenir une part minimale du capital de la SEL ; - plafonnement du nombre de SEL dans lesquelles un même professionnel peut avoir une participation ; - restriction de l'accès au capital des SEL pour les investisseurs extérieurs à la profession.

Source : Mission IGF. Les restrictions présentées ci-dessus

Outre la complexité de leur cadre réglementaire et législatif, deux raisons justifient que les sociétés d'exercice libéral fassent l'objet d'une analyse particulièrement développée :

- ◆ les SEL ont été introduites en 1990 dans le but de favoriser le développement des activités des professions libérales, en autorisant l'exercice de ces professions sous la forme de sociétés de capitaux ; il est donc essentiel de voir dans quelle mesure les restrictions à la détention du capital des SEL répondent à des motifs d'intérêt général ou au contraire freinent le développement de ces professions ;
- ◆ par ailleurs, l'exercice sous forme de SEL se développe rapidement pour certaines des professions les plus nombreuses et les plus importantes d'un point de vue économique (avocats et pharmacies d'officine notamment).

2.2. La réglementation relative aux sociétés d'exercice libéral est le résultat d'une sédimentation législative et réglementaire peu cohérente

La réglementation actuellement applicables aux sociétés d'exercice libéral (SEL) s'est constituée en trois temps principaux :

- ◆ la loi du 31 décembre 1990 a autorisé aux professions libérales l'exercice sous forme de sociétés de capitaux et a soumis la détention du capital de ces sociétés d'exercice à un certain nombre de règles restrictives ;
- ◆ la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier a assoupli les règles de détention majoritaire du capital au sein d'une même profession, et a créé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL), holdings financières pour les professions libérales qui ont vocation à permettre des regroupements capitalistiques au sein d'une même profession ;
- ◆ la loi du 28 mars 2011 a enfin autorisé la création de SPFPL pluri-professionnelles, pour les professions du droit et du chiffre uniquement.

Par ailleurs, des décrets en Conseil d'État ont précisé pour chaque profession les conditions d'application de ces dispositions législatives.

2.2.1. La loi du 31 décembre 1990 a autorisé les professions libérales à exercer sous la forme de sociétés de capitaux, et a strictement encadré les conditions de détention du capital de ces sociétés

2.2.1.1. La société d'exercice libéral est un nouveau mode d'exercice des professions libérales

La société d'exercice libéral (SEL) a été introduite par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 de façon à permettre aux professionnels libéraux d'exercer leur profession sous la forme d'une société de capitaux, afin qu'ils soient en mesure de « *répondre aux exigences résultant de l'accroissement de la concurrence et de la nécessité d'acquérir une taille critique, de réunir des compétences diversifiées et d'utiliser des techniques modernes souvent coûteuses* ». ¹ La société d'exercice libéral n'est donc pas une nouvelle forme sociale, mais une adaptation de formes sociales existantes à l'exercice d'une profession libérale. Les formes sociales ouvertes aux professions libérales par la loi de 1990 sont les suivantes :

- ◆ la société anonyme sous la forme de la société d'exercice libéral à forme anonyme (SELAFA) ;
- ◆ la société à responsabilité limitée sous la forme de la société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL) ; si cette société est unipersonnelle, on parle alors de SELURL ;
- ◆ la société en commandite par actions, sous la forme de la société d'exercice libéral en commandite par actions (SELCA) ;
- ◆ depuis 2001, la société par actions simplifiée, sous la forme de la société d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS). ²

2.2.1.2. La détention majoritaire du capital d'une société d'exercice libéral est réservée aux professionnels en exercice dans cette société

L'ouverture de nouvelles formes sociales aux professions libérales au travers des sociétés d'exercice libéral a été accompagnée par la mise en place d'un encadrement restrictif des conditions de détention de leur capital. En effet, la loi du 31 décembre 1990 contient quatre restrictions majeures à la détention du capital des SEL :

- ◆ détention majoritaire du capital : la majorité du capital et des droits de vote d'une SEL doit être détenue par les professionnels en activité dans cette SEL ;
- ◆ participation minoritaire au capital : aux termes de l'article 5 de la loi de 1990, le complément du capital d'une SEL constituée pour l'exercice d'une profession ne peut être détenu que par :
 - des personnes physiques ou morales exerçant la même profession ;
 - pendant un délai de dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette profession dans la SEL considérée ;
 - les ayants-droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ;

¹ Extrait du discours du rapporteur du projet de loi lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 14 juin 1990.

² Cette forme juridique a été introduite dans la loi du 31 décembre 1990 par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

Annexe V

- des personnes exerçant soit l'une quelconque des professions libérales de santé, soit l'une quelconque des professions libérales juridiques ou judiciaires, soit l'une quelconque des autres professions libérales, selon que l'exercice de l'une de ces professions constitue l'objet social de la SEL.
- ◆ une limitation de la multi-détention de participations dans des SEL : pour chaque profession, le nombre de SEL constituées pour l'exercice de cette profession dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant cette profession ou une profession relevant de la même sphère d'activités (professions du droit, professions de santé, autres professions) peut détenir une participation peut être limité par un décret en Conseil d'État. Sur ce point, les décrets d'application pris entre 1992 et 1994 sont plus ou moins restrictifs selon les professions :
 - une personne physique exerçant une profession de santé ou une personne morale exerçant une profession de santé ne peut détenir des participations minoritaires que dans :
 - deux SEL de médecins, de chirurgiens-dentistes et de sages-femmes ;
 - deux SEL de biologistes médicaux ;
 - deux SEL d'infirmiers, de masseurs-kinésithérapeutes, de pédicures-podologues, d'orthophonistes, d'orthoptistes ou de diététiciens ;
 - deux SEL de pharmaciens ;
 - pour les professions juridiques et judiciaires, le nombre de participations dans des SEL exerçant l'une de ces professions qu'une même personne physique ou morale exerçant l'une de ces professions peut détenir n'est pas limité ;
 - pour les autres professions libérales, le nombre de participations n'est pas limité non plus, sauf pour les géomètres-experts, pour lesquels une seule participation minoritaire est autorisée ;
- ◆ des interdictions de détention ciblées : l'article 7 de la loi de 1990 dispose que pour chaque profession, un décret en Conseil d'État peut interdire à certaines catégories de personnes physiques ou morales extérieures à la profession la détention directe ou indirecte de parts minoritaires du capital de SEL constituées pour l'exercice de cette profession, si ces participations seraient de nature à porter atteinte à l'exercice de la profession concernée, au respect de l'indépendance de ses membres ou de ses règles déontologiques propres. Les décrets d'application sont plus ou moins restrictifs selon les professions : par exemple, la détention d'une part minoritaire du capital d'une SEL de sages-femmes est simplement interdite à tout fabricant, distributeur ou fournisseur de produits liés à l'exercice de cette profession, tandis que la détention d'une part minoritaire du capital d'une SEL de pharmaciens est interdite à toute personne qui n'exerce pas la profession de pharmacien d'officine.

Ces dispositions de la loi de 1990 autorisent donc des prises de participations minoritaires entre professionnels du droit, entre professionnels de la santé, et entre les autres professionnels libéraux.

2.2.1.3. Pour les professions autres que juridiques et judiciaires, la loi ouvre la possibilité d'une ouverture du capital des sociétés d'exercice libéral à des actionnaires extérieurs à la profession

L'article 6 de la loi de 1990 dispose que pour les professions autres que juridiques et judiciaires, des décrets en Conseil d'État peuvent autoriser toute personne physique ou morale à détenir une part du capital d'une SEL inférieure au quart de celui-ci.³ Si la SEL prend la forme juridique d'une société en commandite par actions et si ses statuts le prévoient, la part du capital pouvant être ouverte aux actionnaires extérieurs peut être supérieure au quart du capital mais doit rester inférieure à la moitié.

Dans les faits, les décrets d'application de la loi de 1990 ont effectivement autorisé cette ouverture du capital pour toutes les professions de santé (à l'exception des pharmaciens et des chirurgiens-dentistes), ainsi que pour les vétérinaires, les architectes, les géomètres-experts et les experts-comptables.

Enfin, la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a introduit un nouvel alinéa disposant qu'un décret en Conseil d'État peut limiter le nombre de SEL constituées pour l'exercice d'une même profession dans lesquelles un actionnaire extérieur à la profession peut détenir une participation. Cependant, aucun texte réglementaire ne prévoit une telle limitation.

2.2.2. La loi MURCEF du 11 décembre 2001 a rendu plus flexible l'organisation capitaliste des professions libérales et a autorisé une dissociation entre détention majoritaire du capital d'une SEL et exercice de la profession dans cette SEL

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite loi MURCEF) a modifié et complété sur deux points la loi du 31 décembre 1990 :

- ◆ cette loi a créé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL), holdings financières pour les professions libérales qui ont vocation à permettre des regroupements capitalistiques au sein d'une même profession ;
- ◆ cette loi assouplit les conditions de détention majoritaire du capital des SEL.

Il convient de souligner qu'en introduisant ces innovations, le législateur souhaitait répondre aux besoins spécifiques de la profession d'avocat, « afin que celle-ci puisse mieux résister à une compétition mondiale dont les conséquences sont à l'œuvre chaque jour »⁴ ; toutefois, le travail parlementaire a abouti à ce que ces mesures s'appliquent à l'ensemble des professions libérales.

2.2.2.1. Les sociétés de participations financières de professions libérales (SPLPF)

La loi MURCEF a créé les sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL), qui ont vocation à être des holdings financières pour les professions libérales et donc à détenir des participations dans des SEL d'une même profession.

³ La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a étendu cette possibilité d'ouverture du capital en portant ce plafond jusqu'à la moitié du capital, sauf pour les professions de santé, pour lesquelles le plafond reste de 25 %.

⁴ Extrait du discours du rapporteur de la commission des lois lors de la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale, 5 juin 2001.

Annexe V

Une SPFPL n'est ni une structure d'exercice ni une forme juridique nouvelle, mais un nouveau mode d'organisation de participations financières ; elle peut prendre la forme d'une société anonyme, d'une société à responsabilité limitée, d'une société par actions simplifiée ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de la loi MURCEF, une SPFPL peut détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral (via l'article 5-1 introduit par cette même loi, voir plus bas), tandis que les professionnels en exercice dans la SEL doivent en conserver la majorité des droits de vote.

La loi MURCEF dispose par ailleurs que plus de la moitié du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les sociétés faisant l'objet de la détention des parts ou actions. Cette disposition a pour conséquence pratique qu'une SPFPL ne peut avoir des participations dans des SEL constituées en vue de l'exercice de professions différentes ; une SPFPL ne peut donc qu'être monoprofessionnelle, alors même que la loi MURCEF affirme le caractère interprofessionnel des SPFPL.

Par ailleurs, une part minoritaire du capital d'une SPFPL peut être détenue par :

- ◆ pendant dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette ou ces professions au sein de la société ;
- ◆ les ayants-droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ;
- ◆ des personnes exerçant soit l'une quelconque des professions libérales de santé, soit l'une quelconque des professions libérales juridiques ou judiciaires, soit l'une quelconque des autres professions libérales, selon que l'exercice de l'une de ces professions constitue l'objet social.

Aux termes de la loi MURCEF, une SPFPL est donc monoprofessionnelle dans ses participations, mais peut avoir des actionnaires issus de plusieurs professions (les actionnaires majoritaires devant exercer la même profession que les SEL faisant l'objet d'une prise de participation). Ce cadre législatif des SPFPL a été complété à plusieurs reprises après le vote de la loi MURCEF :

- ◆ la loi n° 2004-130 du 11 février 2004 a autorisé les SPFPL à détenir des participations dans des groupements étrangers exerçant la même profession et à entreprendre des activités accessoires destinées exclusivement aux sociétés ou aux groupements dont elles détiennent des participations ;
- ◆ la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 a autorisé une SPFPL à :
 - détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral si les associés exerçant dans la SEL en question contrôlent la SPFPL (modifications du premier alinéa et du 4° du deuxième alinéa de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990) ;
 - détenir une participation minoritaire dans une SEL, si les associés de la SPFPL exercent dans cette SEL.

2.2.2.2. L'article 5-1 introduit dans la loi de 1990 autorise des professionnels à détenir la majorité du capital d'une SEL dans laquelle ils n'exercent pas

La loi MURCEF a introduit dans la loi du 31 décembre 1990 un article 5-1 qui dispose que plus de la moitié du capital d'une SEL peut être détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession constituant l'objet social de la SEL ou par des SPFPL ; toutefois, les professionnels exerçant dans la SEL doivent conserver la majorité des droits de vote. L'objectif de cette disposition dérogatoire est de permettre à une SPFPL détenue par les professionnels en exercice dans une SEL d'être majoritaire au capital de cette même SEL. Ce faisant, ce nouvel article remet en cause le principe affirmé par la loi de 1990, selon lequel la

Annexe V

majorité du capital et des droits de vote d'une SEL doit être détenue par les professionnels en activité dans cette SEL.

La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a introduit la possibilité de limiter la portée de cette disposition, pour les professions autres que juridiques et judiciaires :

- ◆ pour chaque profession, un décret en Conseil d'État peut prévoir que cette ouverture du capital ne s'applique pas si elle était de nature à porter atteinte à l'exercice de la profession concernée, au respect de l'indépendance de ses membres ou de ses règles déontologiques propres ;
- ◆ pour chaque profession, un décret en Conseil d'État peut limiter le nombre de SEL constituées pour l'exercice d'une même profession dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant cette profession ou une même SPFPL peut détenir une participation directe ou indirecte.

Toutefois, aucun décret ne comporte de dispositions mettant en œuvre ces deux restrictions.

2.2.2.3. Les décrets d'application de la loi MURCEF n'ont pas été pris dans des délais raisonnables et ont restreint l'ouverture du capital des SPFPL

Les décrets en Conseil d'État précisant les conditions d'application des dispositions de la loi MURCEF relatives aux SPFPL ont pas été pris ultérieurement : les premiers décrets correspondants aux professions d'avocat, d'avoué, de commissaire-priseur, d'huissier de justice, et de notaire ont été publiés au Journal Officiel en août 2004, soit plus de deux ans après la promulgation de la loi MURCEF. Les décrets relatifs aux professions de greffier de tribunal de commerce, d'administrateur judiciaire, de mandataire judiciaire, de géomètre-expert et de vétérinaires ont par été publiés au Journal Officiel en 2011 et 2012, soit dix ans après la loi. Enfin, les décrets relatifs aux professions de santé et aux autres professions libérales n'ont toujours pas été pris.

Ces délais dans l'exercice du pouvoir réglementaire a d'ailleurs fait l'objet d'une procédure contentieuse devant le Conseil d'État qui, dans son arrêt n° 343962 du 28 mars 2012, a considéré que l'application de l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990 n'était pas manifestement impossible en l'absence de décret d'application et que ses dispositions étaient dès lors immédiatement entrées en vigueur pour l'ensemble des professions libérales concernées, tout en enjoignant au Premier ministre de procéder dans un délai de six mois à l'examen de l'opportunité de la mise en place de règles particulières permettant d'assurer le respect de l'indépendance des membres de chacune de ces professions et les règles déontologiques qui leur sont propres.

Par ailleurs, les décrets d'application relatifs aux professions juridiques sont allés à l'encontre de l'interprofessionnalité capitalistique des SPFPL créées par la loi MURCEF. Ainsi, seuls des huissiers de justice (ou leurs ayants-droit ou des huissiers de justice retraités) peuvent être associés au capital d'une SPFPL d'huissiers de justice ; la même restriction réglementaire vaut pour les notaires et les commissaires-priseurs judiciaires. Toutefois, le décret n° 2009-1142 du 22 septembre 2009 a ouvert le capital des SPFPL de notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires aux membres des autres professions juridiques et judiciaires.

2.2.3. La loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées du 28 mars 2011 a introduit les SPFPL interprofessionnelles

2.2.3.1. Le capital des SPFPL interprofessionnelles est plus fermé que celui des SPFPL monoprotationnelles

La loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 a introduit la possibilité de créer des SPFPL interprofessionnelles, en ajoutant un article 31-2 à la loi du 31 décembre 1990. Aux termes de cet article, seules les professions juridiques et du chiffre peuvent constituer des SPFPL interprofessionnelles.⁵

Les règles relatives à la détention du capital d'une SPFPL interprofessionnelle sont plus restrictives que pour une SPFPL monoprotationnelle, puisque l'article 31-2 prévoit que plus de la moitié du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant leur profession au sein des sociétés faisant l'objet d'une prise de participation. De plus, les gérants, le président et les dirigeants de la société par actions simplifiée, le président du conseil d'administration, les membres du directoire, le président du conseil de surveillance et les directeurs généraux ainsi que les deux tiers au moins des membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance doivent être choisis parmi les membres des professions exerçant au sein des sociétés faisant l'objet d'une prise de participation ;

Le complément du capital d'une SPFPL interprofessionnelle peut être détenu par :

- ◆ des personnes physiques ou morales exerçant la ou les professions constituant l'objet social de ces sociétés ;
- ◆ pendant dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette ou ces professions au sein de l'une de ces sociétés ;
- ◆ pendant cinq ans, les ayants-droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus ;
- ◆ des personnes exerçant l'une des professions juridiques ou du chiffre ;
- ◆ des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui exercent en qualité de professionnel libéral, dans l'un de ces États membres ou dans la Confédération suisse, une activité soumise à un statut législatif ou réglementaire ou subordonnée à la possession d'une qualification nationale ou internationale reconnue et dont l'exercice constitue l'objet social de l'une des sociétés ou de l'un des groupements faisant l'objet d'une prise de participation.

Afin de simplifier la constitution des SPFPL interprofessionnelles, la loi du 28 mars 2011 a supprimé la condition d'agrément des SPFPL d'officiers publics et ministériels. La constitution des SPFPL ne sera plus subordonnée qu'à une simple déclaration auprès de l'autorité chargée du contrôle de la profession concernée.

Enfin, la loi du 28 mars 2011 a supprimé l'exigence selon laquelle, lorsqu'une SPFPL détient une participation minoritaire dans une SEL, les associés de la SPFPL doivent exercer leur profession dans cette SEL. Ainsi, une SPFPL peut désormais être actionnaire minoritaire d'une SEL constituée pour l'exercice d'une profession différente de celle qu'exercent les associés de la SPFPL.

⁵ Profession d'avocat, de notaire, d'huissier de justice, de commissaire-priseur judiciaire, d'expert-comptable, de commissaire aux comptes ou de conseil en propriété industrielle.

2.2.3.2. L'interprofessionnalité capitalistique reste limitée

Il convient de souligner que malgré les dispositions introduites par la loi du 28 mars 2011, l'interprofessionnalité capitalistique reste limitée. En effet, cette même loi a ajouté à l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 un nouvel alinéa qui dispose qu'une SPFPL interprofessionnelle ne peut détenir la majorité du capital social d'une société d'exercice libéral qu'à la condition que la majorité du capital et des droits de vote de la SPFPL soit détenue par des professionnels exerçant la même profession que la SEL, ce qui signifie qu'une SPFPL constituée majoritairement d'avocats ne pourra pas détenir la majorité du capital d'une SEL d'experts-comptables.

La conséquence pratique de la loi du 28 mars 2011 est donc qu'une SPFPL détenue majoritairement par des actionnaires exerçant une profession peut désormais être actionnaire minoritaire d'une SEL exerçant une autre profession. Le cadre législatif n'autorise donc pas une interprofessionnalité capitalistique complète, dans laquelle une même SPFPL détenue par des professionnels de professions différentes serait majoritaire en capital et en droits de vote dans des SEL constituées pour l'exercice de professions différentes. De plus, cette interprofessionnalité capitalistique car les textes d'application de la loi du 28 mars 2011 n'ont pas encore tous été publiés.

2.3. Les interdictions ciblées de détention d'une participation au capital des sociétés d'exercice libéral paraissent justifiées et proportionnées

2.3.1. Dans le cas des professions juridiques et judiciaires, les interdictions ciblées de détention sont justifiées par la prévention des conflits d'intérêt

La réglementation actuellement applicable aux professions juridiques et judiciaires comprend un seul ensemble d'interdictions de détention, introduit récemment par le décret n° 2012-536 du 20 avril 2012. Ce décret dispose que les greffiers des tribunaux de commerce ne peuvent détenir directement ou indirectement une participation au capital d'une SEL d'administrateurs judiciaires ou de mandataires judiciaires ; la même interdiction vaut pour les administrateurs judiciaires au sujet des SEL de greffiers de tribunaux de commerce et de mandataires judiciaires, et pour les mandataires judiciaires au sujet des SEL de greffiers de tribunaux de commerce et d'administrateurs judiciaires. De façon similaire, le capital des SPFPL de greffiers de tribunaux de commerce est fermé aux administrateurs judiciaires ou aux mandataires judiciaires, et une interdiction semblable porte sur le capital des SPFPL d'administrateurs judiciaires et de mandataires judiciaires.

Dans la mesure où les administrateurs judiciaires (chargés d'administrer provisoirement des entreprises en difficulté en vue d'un éventuel redressement) et les mandataires judiciaires (chargés de représenter les créanciers des entreprises en difficulté et de procéder à la liquidation de celles-ci le cas échéant) ont des activités manifestement incompatibles, il paraît pleinement justifié d'interdire tout lien capitalistique entre ces professions, afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

2.3.2. Dans le cas des professions de santé, les interdictions ciblées de détention paraissent justifiées par la protection de la santé publique et la prévention des conflits d'intérêts

Dans la mesure où certains professionnels de santé travaillent sur prescription d'autres professionnels, la protection de la santé publique et la prévention des conflits d'intérêts justifie pleinement que la détention du capital des SEL de professionnels de santé soit interdite aux prescripteurs. Par exemple, il apparaît proportionné d'interdire aux médecins de détenir tout ou partie du capital d'une SEL de pharmaciens, afin que le praticien n'ait pas d'incitations financières à prescrire plus de médicaments que nécessaires.

De la même façon, il convient d'interdire la détention d'une partie du capital des structures d'exercice aux fournisseurs des professions de santé : ainsi, la détention du capital de pharmacies d'officine doit être interdit à tout laboratoire pharmaceutique, afin qu'aucun laboratoire ne soit en mesure d'inciter les pharmaciens à vendre les médicaments qu'il produit plutôt que ceux de ses concurrents.

Les interdictions ciblées de détention du capital des SEL de professionnels de santé (synthétisées dans le tableau 5) répondent à ces deux objectifs de prévention des conflits d'intérêts et de protection de la santé publique et paraissent donc justifiées.

Tableau 5 : Interdictions ciblées de détention d'une part du capital d'une SEL, par profession de santé

Profession	La détention d'une part du capital d'une société d'exercice libéral de cette profession est interdite :
Médecin généraliste ou spécialiste	- aux autres professions médicales ou paramédicales ; - à la profession de pharmacien d'officine ou de vétérinaire ; - à la profession de biologiste médical ; - aux personnes physiques ou morales exerçant une activité de fabrication ou de fournisseur en lien avec les professions médicales et pharmaceutiques. L'interdiction s'étend également aux entreprises d'assurance, aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale.
Laboratoire de biologie médicale	- aux autres professions de santé ; - aux fournisseurs des laboratoires ; - aux entreprises d'assurance ; - aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale ; - aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé.
Chirurgien-dentiste	- à la profession de médecin spécialisé en stomatologie, ORL, ou radiologie ; - à la profession de pharmacien d'officine ; - à la profession de biologiste médical ; - à la profession de masseur-kinésithérapeute ou d'orthophoniste.
Pharmacie d'officine	- à toutes les professions libérales de santé.
Pédicure-podologue, masseur-kinésithérapeute, infirmier	- aux médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens d'officine et sages-femmes ; - à tout fabricant, distributeur ou fournisseur de produits liés à l'exercice de ces professions ; - aux entreprises d'assurance ; - aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale ; - aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé.

Source : Legifrance.

2.4. La limitation du nombre de participations qu'un professionnel de santé peut détenir dans des SEL de professionnels de santé n'est pas justifiée et peut être contournée

2.4.1. La limitation du nombre de participations dans des SEL de professions de santé qu'un professionnel de santé peut détenir n'est pas économiquement justifiée...

Lorsqu'ils souhaitent prendre une participation minoritaire dans une SEL constituée pour l'exercice d'une profession de santé, les professionnels de santé font face à deux types de restrictions :

- ◆ soit la prise d'une participation leur est interdite ;
- ◆ soit le nombre de participations minoritaires qu'ils peuvent détenir dans des sociétés d'exercice libéral constituées pour l'exercice d'une profession est limité à deux par les décrets d'application de la loi de 1990 (voir ci-dessus), ou à quatre si les professionnels exercent dans une SEL (les professionnels détiennent deux participations par eux-mêmes, et deux par l'intermédiaire de la SEL dans laquelle ils exercent).

La mission considère que, de façon générale, les interdictions ciblées de prise de participation paraissent justifiées en raison des conflits d'intérêt potentiels. En revanche, l'analyse économique ne permet pas de justifier la limitation à deux du nombre de participations dans des SEL constituées pour l'exercice d'une même profession qu'un professionnel de santé peut détenir. En effet, cette restriction à la liberté d'entreprendre ne répond pas à aucune défaillance du marché.

Premièrement, l'indépendance des professionnels et la qualité des prestations qu'ils réalisent ne semblent pas devoir être menacées par des prises de participations minoritaires provenant de professionnels de santé qui sont eux aussi soumis à des règles strictes de déontologie.

Deuxièmement, la protection de la santé publique n'exige pas la limitation du nombre de liens capitalistiques minoritaires entre professionnels d'une même profession. La mission relève d'ailleurs que lorsque cette restriction a été contestée devant la Cour de justice des communautés européennes par la Commission européenne dans le cas des laboratoires de biologie médicale, le gouvernement français a admis que cette restriction n'apparaissait pas justifiée par l'exigence de protection de la santé publique.⁶ On peut en outre souligner que quand bien même le simple fait qu'un professionnel de santé soit actionnaire minoritaire d'une SEL constituée pour l'exercice de la même profession présenterait un risque pour la santé publique ou pour l'indépendance des professionnels, la réponse réglementaire adaptée consisterait à interdire toute participation minoritaire des professionnels de santé dans une SEL de la même profession, et non à limiter le nombre de ces participations.

Troisièmement, si l'objectif de cette restriction est d'empêcher l'émergence de positions dominantes à l'échelle locale, il apparaît que cet objectif pourrait être atteint par des mesures moins restrictives et de portée moins générale. Il serait par exemple possible d'autoriser l'agence régionale de santé à s'opposer à l'acquisition d'une participation au capital d'une SEL de médecins par un professionnel de santé investisseur si ce professionnel possède déjà des participations dans deux autres SEL de médecins situées sur le même territoire de santé infrarégional.

En conclusion, la mission considère que la limitation à quatre du nombre de participations dans des SEL constituées pour l'exercice d'une même profession qu'un professionnel de santé peut détenir ne répond à aucun motif d'intérêt général. En outre, cette limitation de la capacité entrepreneuriale des professionnels de santé présente trois inconvénients :

⁶ Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

Annexe V

- ◆ elle prive le secteur du savoir-faire propre à la profession dans le développement des activités ;
- ◆ elle crée de plus grandes facilités d'investissement pour les non professionnels (non limités dans leur nombre de participations) aux dépens des professionnels, qui sont pourtant soumis aux règles déontologiques ;
- ◆ elle limite l'enrichissement de la qualité du service rendu que procure la présence, au sein de structures liées, de compétences complémentaires.

2.4.2. ... est remise en cause par la jurisprudence communautaire...

Cette restriction a été partiellement remise en cause par la jurisprudence communautaire : dans sa décision C-89/09 du 16 décembre 2010, la Cour de justice des communautés européennes a considéré que l'interdiction faite aux biologistes médicaux de détenir des parts dans plus de deux entreprises exploitant un laboratoire de biologie médicale constitue une restriction à la liberté d'établissement des biologistes médicaux au sens de l'article 43 CE, et que cette restriction ne pouvait être justifiée par la protection de la santé publique. Par conséquent, la Cour a conclu que la France a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 CE. Si cette décision a l'autorité de la chose jugée et ne s'applique donc qu'au secteur de la biologie médicale, l'analyse de la Cour pourrait néanmoins être appliquée à d'autres professions de santé, pour lesquelles la réglementation prévoit une limitation analogue. Il existe donc un risque contentieux portant sur cette restriction à la liberté d'établissement.

2.4.3. ... et peut être contournée par des montages en cascade, par l'utilisation de l'article 5-1 et par la constitution de SPFPL

La limitation du nombre de participations dans des SEL constituées pour l'exercice d'une profession de santé qu'un même professionnel de santé peut détenir peut être légalement contournée, en raison de l'imprécision de la réglementation : les décrets d'application de la loi du 31 décembre 1990 ne précisent pas que cette limitation porte sur participations directes ou indirectes. Un professionnel de santé peut donc détenir des participations minoritaires en cascade dans un nombre illimité de SEL. De plus, l'article 5-1 autorise ce professionnel à détenir la majorité du capital (mais seulement une minorité des droits de vote) d'une SEL exerçant la même profession ; cette SEL peut elle-même détenir la majorité du capital de deux autres SEL de la même profession. Ainsi, l'article 5-1 et l'utilisation de montages en cascades permettent à un professionnel de santé de détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de sa profession.

Dans la pratique, les professions de santé sont diversement touchées par le phénomène des montages en cascade, dans la mesure où l'exercice sous forme de société d'exercice libéral est majoritaire dans certaines professions et très minoritaires dans d'autres. Les montages en cascade sont particulièrement notables dans le secteur des pharmacies d'officine, où d'après l'ordre des pharmaciens, les montages les plus vastes peuvent regrouper jusqu'à 40 officines, via des participations croisées complexes.

De plus, suite à l'arrêt du Conseil d'État n° 343962 du 28 mars 2012, les professionnels de santé peuvent immédiatement constituer des SPFPL. Dans la mesure où aucun décret d'application relatif aux SPFPL n'a été pris pour ces professions, il n'existe aucune limite au nombre de SEL dont une SPFPL peut détenir la majorité du capital. Ainsi, une SPFPL détenue par un professionnel de santé peut détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de la même profession, dans le cadre d'une structure capitalistique simple.

2.5. La réglementation applicable à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral par des investisseurs extérieurs aux professions libérales n'est pas adaptée au contexte international

2.5.1. En raison du cadre réglementaire, les investisseurs extérieurs aux professions libérales n'ont en théorie qu'un accès très limité au capital des sociétés d'exercice libéral

Les dispositions réglementaires encadrant l'ouverture du capital à des investisseurs extérieurs aux professions libérales sont synthétisées dans le tableau 6. Trois constats se dégagent de cette réglementation.

Tableau 6 : État de la réglementation relative à la part du capital des sociétés d'exercice libéral pouvant être détenue par toute personne physique ou morale, par profession

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

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

Premièrement, une personne physique ou morale extérieure à une profession n'est jamais autorisée à détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral de cette profession, conformément aux principes de la loi du 31 décembre 1990.

Deuxièmement, la réglementation applicable aux différentes professions est fortement hétérogène : le capital des SEL de certaines professions est complètement fermé aux investisseurs extérieurs (professions juridiques et judiciaires, pharmacies d'officine), tandis que d'autres professions sont assez largement ouvertes (experts-comptables, architectes, géomètres-experts). Si certaines de ces différences peuvent être justifiées, il n'en reste pas moins qu'elles réduisent la lisibilité du cadre réglementaire et accroissent les coûts liés au contrôle de son respect.

Troisièmement, les réglementations applicables à des professions relevant du même champ d'activités présentent des différences notables dont la logique est introuvable :

- ♦ professions du chiffre : le capital des SEL d'experts-comptables est ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession à hauteur de 49 %, contre 25 % seulement pour les SEL de commissaires aux comptes ;
- ♦ professions de santé : le capital des SEL de tous les professionnels de santé est ouvert à hauteur de 25 %, tandis que le capital des SEL de pharmaciens d'officine et de chirurgiens-dentistes est complètement fermé aux investisseurs extérieurs. Sur ce point, la protection de la santé publique ne justifie en aucune façon que le capital des SEL de pharmaciens soit moins ouvert que celui des autres professionnels de santé.

2.5.2. L'article 5-1 de la loi de 1990 avantage les investisseurs étrangers extérieurs aux professions en leur permettant de contourner certaines de ces restrictions

2.5.2.1. Les modifications successives de la loi du 31 décembre 1990 y ont introduit des failles dont des investisseurs étrangers peuvent tirer parti

L'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 dispose que la majorité du capital d'une SEL peut être détenue par des personnes physiques ou morales exerçant la profession constituant l'objet social de la SEL ou par des SPFPL. L'intention du législateur était alors d'autoriser une SPFPL d'avocats à détenir la majorité du capital d'une SEL d'avocats, afin de permettre la création de holdings d'avocats, tout en maintenant la fermeture du capital des sociétés d'exercice libéral aux investisseurs extérieurs à la profession.

Cependant, cette disposition a également introduit dans la réglementation une faille juridique autorisant des investisseurs étrangers extérieurs aux professions libérales à détenir la majorité du capital d'une société d'exercice libéral en France, à condition que cette SEL soit une SELAS, une SELAFA ou une SELCA. En effet, une société étrangère exerçant dans un pays membre de l'Union européenne des activités qui, en France, relèvent d'une profession réglementée est assimilable en droit français à une personne morale exerçant à l'étranger la profession considérée. A ce titre, cette société étrangère est autorisée par l'article 5-1 à détenir la majorité du capital d'une SEL constituée pour l'exercice de cette profession. Si la réglementation du pays dans lequel cette société est implantée autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote de cette société, alors ces investisseurs peuvent contourner la réglementation française et acquérir indirectement la majorité du capital d'une société d'exercice libéral. La portée de cette faille juridique est néanmoins réduite dans la mesure où elle ne concerne que les SELAFA, SELAS et SELCA, mais pas la SELARL qui est la forme de société d'exercice libéral plus répandue. En effet, dans une SELARL, les droits de vote aux assemblées générales sont strictement proportionnels au capital détenu ; l'exigence selon laquelle les professionnels en activité dans la société doivent détenir la majorité des droits de vote implique donc que des sociétés étrangères ne peuvent être majoritaires au capital des SELARL.

La réglementation applicable aux sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL) peut présenter une faille juridique similaire. Le troisième alinéa de l'article 31-1 de la loi du 31 décembre 1990 dispose en effet que la majorité du capital et des droits de vote doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les SEL faisant l'objet de la détention des parts ou actions, sans préciser si ces actionnaires doivent être des personnes physiques, ou peuvent également être des personnes morales exerçant la profession. La rédaction du premier alinéa de cet article⁷ est néanmoins de nature à laisser penser que le capital des SPFPL monoprofessionnelles est ouvert à toute personne physique ou morale exerçant la profession. Si l'on retient cette interprétation du texte, alors une société étrangère exerçant une profession libérale et dont le capital est détenu par des investisseurs extérieurs à la profession peut donc légalement devenir actionnaire majoritaire d'une SPFPL française de la même profession.

La mission note donc que la réglementation en vigueur a pour conséquence paradoxale que ce qui est légalement réalisable par des investisseurs étrangers (éventuellement extérieurs à la profession considérée) est interdit aux investisseurs français, sauf à investir par l'intermédiaire de sociétés étrangères.

⁷ « Il peut être constitué entre personnes physiques ou morales exerçant une ou plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé des sociétés de participations financières ayant pour objet la détention des parts ou d'actions de sociétés [d'exercice libéral] ayant pour objet l'exercice d'une même profession ainsi que la participation à tout groupement de droit étranger ayant pour objet l'exercice de la même profession. »

2.5.2.2. *Le précédent de la biologie médicale*

Le premier secteur à avoir été touché par ce phénomène est celui de la biologie médicale, dont la réglementation a été profondément réformée en 2010, de façon à encourager la concentration du secteur et à imposer aux laboratoires existants des investissements importants de nature à augmenter le niveau de qualité des analyses. Les besoins de capitaux qui sont apparus suite à cette réforme ont facilité l'entrée dans le secteur de sociétés de biologie médicale adossées à des investisseurs européens extérieurs à la profession telles qu'Unilabs⁸, qui ont acquis la majorité du capital d'un nombre significatif de SEL de biologistes médicaux sur la base de l'article 5-1 de la loi de 1990. La suppression de la limitation du nombre de SEL de biologistes médicaux dans lesquelles une même personne physique ou morale exerçant la profession de biologiste médical suite à la décision de la CJUE du 16 décembre 2010 a également contribué à la concentration rapide du secteur et à l'apparition de groupes de grande taille. Par conséquent, la réglementation encadrant l'ouverture du capital des SEL de biologistes médicaux à des investisseurs extérieurs à la profession est largement contournée par les investisseurs étrangers. Il n'y a pas nécessairement d'incidence économique négative de cette situation.

Une analyse du cadre législatif et réglementaire en vigueur permet de conclure qu'au-delà du secteur de la biologie médicale, les sociétés d'exercice libéral d'autres professions libérales dans lesquelles l'exercice sous forme de société est assez développé pourraient faire l'objet de prises de participations par des investisseurs étrangers extérieurs à la profession, notamment les pharmacies d'officine et les cabinets d'avocats.

2.5.2.3. *Le cas des pharmacies d'officine*

Il est vraisemblable que des groupes multinationaux possédant des activités de commerce de détail de produits pharmaceutiques peuvent être intéressés par des investissements dans des pharmacies d'officine françaises, et pourraient essayer de recourir à des montages financiers similaires à ceux qu'utilisent les sociétés étrangères de biologie médicale pour faire l'acquisition de laboratoires.

Consulté sur ce point, l'ordre des pharmaciens considère qu'il est possible d'empêcher de telles prises de participations grâce à la décision de la Cour de justice des communautés européennes du 19 mai 2009 qui a reconnu à chaque État membre de l'Union Européenne le droit de restreindre la détention du capital d'une société exploitant une pharmacie par un non-pharmacien si cet État considère que cette détention peut présenter un risque pour la santé publique. L'ordre des pharmaciens en conclut que cette décision donne à la puissance publique les moyens légaux d'interdire l'acquisition de pharmacies d'officine françaises par des sociétés étrangères de pharmacies détenues par des investisseurs non-pharmaciens.

Toutefois, la mission note que des sociétés étrangères confrontées à une telle interdiction pourraient tenter un recours devant les juridictions communautaires, en arguant qu'une telle interdiction est en contradiction avec la liberté d'établissement garantie par les Traités : l'avocat général de la Cour de justice des communautés européennes a d'ailleurs noté dans les conclusions préalables à la décision n° C-89/09 du 16 décembre 2010 de la CJUE que si les autorités françaises avaient tenté d'interdire à des sociétés de biologie médicale étrangère détenues par des investisseurs extérieurs à la profession d'acquérir la majorité du capital de SEL de biologistes médicaux, cette intervention aurait constitué « *une discrimination et, en tout cas, une violation des libertés fondamentales prévues par le traité, en particulier la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services* »⁹. De plus, il ressort de plusieurs arrêts

⁸ Société de biologie médicale suisse dont l'actionnaire majoritaire est Capio, une société de soins médicaux elle-même détenue par des fonds d'investissements européens.

⁹ Conclusions de l'avocat général présentées le 2 juin 2010, paragraphe 196.

de la CJUE que le choix des fondateurs d'une société de constituer leur société dans un État membre dans le but exclusif d'écartier les dispositions de la loi de l'État membre où se situe le siège réel de la société ne suffit pas à démontrer l'existence d'un comportement abusif et frauduleux.¹⁰ Il est donc vraisemblable que, dans le cadre d'une éventuelle procédure contentieuse, le motif de l'utilisation d'une législation plus favorable (qui se traduit dans la réalité par un contournement de la législation nationale) ne pourra, au regard de cette jurisprudence communautaire, être valablement utilisé pour interdire la prise de participations dans des SEL par des sociétés étrangères.

Sans chercher à trancher ce débat juridique, la mission se borne à constater que le droit en vigueur peut faire l'objet d'interprétations divergentes et que les ambiguïtés de la réglementation actuelle présentent un risque contentieux. Au demeurant, l'intervention d'investisseurs étrangers ne pose pas de problème économique particulier.

2.5.3. La réglementation actuelle désavantage les investisseurs français face aux investisseurs étrangers

La réglementation applicable à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral a pour conséquence paradoxale d'avantager les investisseurs étrangers face aux investisseurs français, dans le cas des laboratoires de biologie médicale. En effet, les investisseurs étrangers extérieurs à la profession qui possédaient déjà une société étrangère exploitant des laboratoires (c'est-à-dire, dans les termes de la loi de 1990, une personne morale exerçant la profession de biologiste médical) ont pu investir immédiatement en France au travers de cette société et acquérir la majorité du capital de SEL de biologistes médicaux. En revanche, cette même réglementation interdit à des investisseurs français extérieurs à la profession de prendre des participations majoritaires dans des SEL de biologistes médicaux. Ces investisseurs français n'ont alors d'autre choix que de faire l'acquisition préalable d'une société étrangère exploitant des laboratoires, avant de pouvoir investir en France. Il n'est donc pas surprenant que les acteurs les plus importants présents sur le marché de la biologie médicale en France soient principalement des sociétés étrangères contrôlées par des investisseurs étrangers ou des sociétés françaises contrôlées par des biologistes médicaux.

2.6. La détention du capital des autres formes sociales ouvertes aux professions libérales fait également l'objet de restrictions sans logique d'ensemble

Au-delà du cas complexe des sociétés d'exercice libéral, la détention du capital des autres formes sociales autorisées à certaines professions libérales fait également l'objet de restrictions, synthétisées dans le tableau 7 et qui visent systématiquement à empêcher ou à limiter l'accès des non-professionnels au capital des structures d'exercice.

¹⁰ CJCE, 9 mars 1999, aff. C-212/97, Centros.

CJCE, 5 novembre 2002, aff. C-208/00, Überseering.

CJCE, 30 septembre 2003, aff. C-167/01, Inspire Art.

Annexe V

Tableau 7 : Restrictions à la détention du capital des sociétés d'exercice des professions libérales autres que les sociétés d'exercice libéral, par profession

Profession	Formes sociales autorisées	Restrictions à la détention du capital
Pharmacie	Société à responsabilité limitée	Un pharmacien titulaire d'officine doit être propriétaire ou copropriétaire de la pharmacie dont il est titulaire.
Architecte	Société à responsabilité limitée	- plus de la moitié du capital et des droits de vote doivent être détenus par personnes physiques ou morales exerçant la profession d'architecte ; - les personnes morales autres que des sociétés d'architectes ne peuvent pas détenir plus de 25 % du capital social et des droits de vote.
Expert-comptable	Société à responsabilité limitée Société anonyme Société par actions simplifiée	Des experts-comptables ou des sociétés d'experts-comptables doivent détenir plus de la moitié du capital et plus des deux tiers des droits de vote des sociétés d'experts-comptables.
Commissaire aux comptes	Société à responsabilité limitée Société anonyme Société par actions simplifiée	Des commissaires aux comptes ou des sociétés de commissaires aux comptes doivent détenir trois quarts des droits de vote des sociétés de commissaires aux comptes.

Source : Legifrance et mission IGF.

La mission n'a pas relevé de logique d'ensemble de ces restrictions :

- ◆ la part minimale du capital et des droits de vote que des professionnels doivent détenir ne répond à aucune justification économique : 100 % dans le cas des pharmaciens, la moitié du capital et plus des deux tiers des droits de vote pour les sociétés d'experts-comptables, la moitié du capital et des droits de vote pour les architectes ;
- ◆ l'ensemble des personnes physiques ou morales autorisées à détenir la majorité du capital et des droits de vote varient selon les professions, sans logique économique : dans certains cas, il s'agit uniquement des professionnels en exercice dans la société (les pharmaciens par exemple), alors que dans d'autres cas, tous les professionnels de la profession ainsi que d'autres structures d'exercice peuvent être actionnaires majoritaires (commissaires aux comptes).

En conclusion, la mission note que la complexité de ces restrictions à la détention du capital contribue à réduire la lisibilité de la réglementation des professions libérales et constitue vraisemblablement un frein à l'investissement.

2.7. La protection de l'indépendance professionnelle légitime insuffisamment les contraintes mises en place en termes de formes sociales et de restriction à l'accès au capital

2.7.1. La nature des activités des avocats justifie que le capital des structures d'exercice de cette profession soit fermé aux investisseurs extérieurs

Les activités des avocats présentent, de par leur nature même, un risque inhérent de divergence d'intérêts entre les professionnels en exercice et les éventuels actionnaires extérieurs à la profession, risque qui justifie l'interdiction de détention du capital des structures d'exercice à des investisseurs extérieurs. En effet, le fait qu'un investisseur extérieur à la profession d'avocat détienne une part même minime du capital d'un cabinet d'avocats lui donne nécessairement accès (directement ou indirectement) à des informations couvertes par le secret professionnel, notamment la nature et l'identité des clients du cabinet. L'accès à ces informations peut suffire à faire naître des divergences d'intérêts entre les

actionnaires et les avocats en exercice dans la société : par exemple, les avocats d'un cabinet peuvent être les conseils d'un tiers dans le cadre d'une procédure contentieuse qui l'oppose à l'un des actionnaires du cabinet. A ce titre, la présence d'actionnaires extérieurs à la profession apparaît comme difficilement compatible en pratique avec les exigences déontologiques fondamentales de la profession, ce qui justifie que la détention du capital des cabinets d'avocats soit réservée aux professionnels.

2.7.2. Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des autres professions libérales soit fermé aux investisseurs extérieurs

Consultées sur ce point, la grande majorité des organisations professionnelles représentatives des professions libérales affirment qu'il est indispensable que le capital des sociétés d'exercice des professions libérales soit fermé (ou peu ouvert) aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver l'indépendance des professionnels. Autrement dit, ces organisations considèrent que l'exercice salarié est incompatible avec le respect strict de la déontologie.

La mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

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

La mission considère que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de défendre leur indépendance, dans le cas où leur employeur ou toute autre partie prenante essaierait de faire pression sur eux.

Contrairement à la situation des avocats, l'exercice des activités qui leur sont réservées n'amène ni les autres professionnels du droit (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs, administrateurs-judiciaires, mandataires judiciaires) ni les professionnels du chiffre ni les architectes à défendre une partie contre une autre dans le cadre d'une procédure. Les activités de ces professions juridiques et judiciaires ne présentent pas un risque inhérent de divergence d'intérêts entre professionnels et actionnaires, qui serait de nature à justifier une fermeture du capital des structures d'exercice. Les restrictions relatives à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral de ces professions par des investisseurs extérieurs aux professions juridiques ne paraissent donc pas justifiées.

De façon similaire, la protection de la santé publique ne justifie pas que le capital des structures d'exercice des professions de santé soit fermé aux investisseurs extérieurs aux professions. En effet, l'indépendance capitaliste ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire aux codes de déontologie d'une partie des professions de santé (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues), et que ces codes protègent l'indépendance des professionnels. Dans ces conditions, la mission considère que les éventuelles lacunes de ces codes constituent le seul obstacle à une ouverture totale du capital des structures d'exercice. Par ailleurs, la mission relève que des médecins pratiquent déjà leur profession dans des cliniques privées, sans que ce mode d'exercice soit considéré comme portant atteinte à l'indépendance professionnelle des praticiens.

3. Alléger les contraintes existantes faciliterait l'émergence d'acteurs de référence, capable de gains de productivité et de rayonnement international

3.1. Lever les restrictions à la détention du capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales

3.1.1. Le capital des structures d'exercice de la plupart des professions libérales (professions de santé, professions du droit, professions du chiffre, architectes) peut être ouvert aux investisseurs extérieurs aux professions

La mission n'a pas identifié de motif d'intérêt général justifiant que le capital des structures d'exercice des professions libérales soit fermé aux investisseurs extérieurs aux professions, à l'exception de la profession d'avocat. Le capital des sociétés d'exercice libéral de toutes les autres professions libérales pourrait être ouvert aux actionnaires extérieurs à la profession.

La suppression des restrictions capitalistiques pourrait permettre le développement de formes d'exercice professionnel alternatives à l'exercice libéral. Il s'agit là d'un mouvement qui semble séduire un nombre croissant de professionnels, notamment les jeunes générations qui considèrent l'exercice libéral comme trop contraignant. L'exercice salarié d'une profession ne fait pas obstacle à l'accomplissement de ses obligations déontologiques par le professionnel. Sur ce point, la mission relève d'ailleurs que certains textes reconnaissent d'ores et déjà la possibilité de concilier l'indépendance professionnelle avec le lien de subordination que suppose la relation de salariat :

- ♦ pour les notaires salariés, l'article 1^{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* » ;

Annexe V

- ◆ pour les avocats salariés, l'article 7 de loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit que « *l'avocat peut exercer sa profession en qualité de salarié* » qui, « *dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail* ».

Pour l'ensemble des professions de santé, des professions du droit autre que les avocats, des professions du chiffre ainsi que pour les architectes, des règles déontologiques de cette nature pourraient être envisagée dans le cadre d'une évolution des modes d'exercice.

L'ouverture du capital des structures d'exercice requerrait en premier lieu une modification substantielle du cadre législatif des sociétés d'exercice libéral : une ouverture totale du capital des sociétés d'exercice libéral exigerait une modification de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, de façon à autoriser toute personne physique ou morale à détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral, à l'exception des SEL constituées pour l'exercice de la profession d'avocat.

Cette mesure requerrait également la modification d'un certain nombre d'autres textes, afin d'ouvrir le capital des autres formes sociales autorisées aux professions libérales (tableau 8).

L'ouverture du capital des structures d'exercice des professions libérales pourrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des structures d'exercice soient exclusivement des personnes exerçant la profession considérée ;
- ◆ l'ouverture du capital des structures d'exercice de certaines professions juridiques, judiciaires pourrait être accompagnée de mesures réglementaires d'interdictions ciblées de détention similaires à celles qui existent déjà pour les professions de santé, afin de prévenir les conflits d'intérêts ; de même, il pourrait être interdit aux sociétés d'experts-comptables ou de commissaires aux comptes de tenir ou d'auditer les comptes de sociétés détenant directement ou indirectement une part de leur capital ;
- ◆ la réglementation pourrait plafonner le nombre de sociétés qu'un même investisseur pourrait détenir dans une zone géographique donnée, de façon à empêcher l'apparition de positions dominantes au niveau local ; des dispositions de cet ordre existent déjà dans le cas des laboratoires de biologie médicale : l'article L 6223-4 du code de la santé publique dispose en effet que l'acquisition d'un laboratoire par une personne physique ou morale ne peut être autorisée si cette acquisition permet à cette personne de contrôler plus de 33 % de l'offre d'analyses de biologie médicale dans un même territoire de santé ; des dispositions similaires pourraient être adoptées dans d'autres professions, ce qui exigerait que l'Administration soit en mesure de veiller à ce que cette réglementation soit effectivement appliquée ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital de structures d'exercice de professions libérales un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital des structures d'exercice ne mette pas en péril la continuité des activités, et en particulier la continuité de l'offre de soins dans le cas des professions de santé.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux professions libérales d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ de simplifier de la réglementation, de la mettre en cohérence avec la pratique (notamment dans le cas des laboratoires de biologie médicale) ;

Annexe V

- ◆ de permettre, via la constitution de SPFPL, une réelle interprofessionnalité d'exercice dans les professions juridiques et judiciaires.

Tableau 8 : Propositions relatives à la détention du capital des structures d'exercice des professions libérales, par profession

Profession	Part du capital des structures d'exercice qui pourrait être ouverte à toute personne physique ou morale	Textes à modifier, autres que l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990
Avocats	Aucune ouverture du capital	-
Professions du chiffre (experts-comptables, commissaires aux comptes)	Ouverture complète	Abrogation du 1° de l'article 7 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 Abrogation du second alinéa de l'article L822-9 du code du commerce
Autres professions juridiques et judiciaires (notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, mandataires judiciaires, administrateurs judiciaires)	Ouverture complète, sauf incompatibilités explicites	-
Profession de santé, y compris pharmacies d'officine, laboratoires de biologie médicale et vétérinaires	Ouverture complète, sauf incompatibilités explicites	Pharmacies : article L5125-17 du code de la santé publique
Architectes	Ouverture complète, sauf incompatibilités explicites	Architectes : modification de l'article 13 de la loi du 3 janvier 1977

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

3.1.2. La limitation du nombre de participations dans des sociétés d'exercice libéral de santé qu'un professionnel de santé peut détenir pourrait être supprimée

N'ayant pu identifier de motif d'intérêt général justifiant que le nombre de participations dans des sociétés d'exercice libéral de santé qu'un professionnel de santé peut détenir soit limité à quatre, la mission ne voit pas d'obstacle à ce que cette disposition réglementaire soit abrogée.

Cette modification du cadre réglementaire peut avoir lieu par décret en Conseil d'État, et demande l'abrogation des articles R4113-11, R4381-13 et R5125-18 du code de la santé publique, et la modification de l'article L5125-17 du code de la santé publique.

Cette mesure aurait pour principaux avantages de :

- ◆ mettre en cohérence la réglementation et son application (dans la mesure où le plafonnement peut dès aujourd'hui être légalement contourné par les montages en cascade) ;
- ◆ réduire les coûts d'application de la réglementation ;
- ◆ favoriser la concentration dans ces secteurs ; l'avantage qu'une telle concentration pourrait présenter pour le consommateur dépend toutefois largement de l'ampleur des économies d'échelle potentielles, qui peuvent être faibles (cas des professions paramédicales) ou importantes (cas des laboratoires de biologie médicale).

3.2. L'ouverture du capital des sociétés d'exercice de certaines professions libérales devrait être accompagnée d'un renforcement du pouvoir des ordres de façon à assurer l'indépendance des professionnels et le respect de la déontologie

Dans les professions juridiques et judiciaires, du chiffre et de la santé, ainsi que pour les architectes, il existe une organisation adossée à la puissance publique (ordre ou chambre selon le cas) responsable du respect du code de déontologie de la profession. Toutefois, ces organisations n'ont le pouvoir de prononcer des sanctions disciplinaires qu'à l'encontre des professionnels (ou des sociétés d'exercice libéral) inscrits à l'ordre ; les attributions des ordres en matière de discipline sont synthétisées dans le tableau 9. L'ouverture du capital des structures d'exercice à des actionnaires extérieurs à la profession doit donc s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs de ces ordres professionnels, afin qu'ils soient en mesure d'assurer un respect rigoureux des règles déontologiques et la protection de l'indépendance des professionnels par les investisseurs. Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment comprendre :

- ◆ l'attribution aux ordres d'un pouvoir d'inspection des structures d'exercice, assortie dans le cas des professions de santé d'un pouvoir de prononcer la fermeture temporaire de tout ou partie d'une structure d'exercice si les conditions d'exercice des professionnels présentent un risque pour la santé publique ;
- ◆ l'extension des pouvoirs disciplinaires aux actionnaires des structures d'exercice. Par exemple, s'il est avéré au terme d'une procédure disciplinaire qu'un actionnaire d'une société dispensant des soins médicaux a fait pression sur un médecin employé par cette société et a mis en danger l'indépendance professionnelle de ce praticien, alors l'ordre des médecins doit pouvoir sanctionner cet investisseur par des amendes en lui interdisant définitivement la détention directe ou indirecte de tout ou partie du capital d'une structure d'exercice de médecins.

Par ailleurs, il serait nécessaire de mettre en place une procédure d'alerte par laquelle un professionnel pourrait avertir rapidement l'organisation responsable du respect du code de déontologie de sa profession, s'il estime que son indépendance est mise en péril par le comportement des actionnaires de la société dans laquelle il exerce. Cette procédure d'alerte pourrait être associée à un mécanisme de mise en retrait du professionnel, dans le cadre duquel celui-ci cesserait temporairement d'exercer ses activités tout en conservant une partie de sa rémunération, selon des modalités à définir.

Pour mettre en place ce renforcement de façon cohérente avec le mode de régulation des autres secteurs de l'économie, il conviendrait de faire siéger dans les instances de régulation, en particulier dans les formations disciplinaires, des personnalités extérieures à la profession concernée (notamment des magistrats), quand ce n'est pas déjà le cas.

Annexe V

Tableau 9 : Pouvoirs des ordres professionnels en matière de sanctions disciplinaires

Profession	Existe-t-il un ordre ?	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Médecin, chirurgien-dentiste, masseur-kinésithérapeute, pédicure-podologue, infirmier	Oui	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire, radiation du tableau de l'ordre. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Les chambres disciplinaires de première instance (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif. La chambre disciplinaire nationale qui siège auprès du conseil national est présidée par un conseiller d'État.
Pharmacien	Oui	Avertissement, blâme, interdiction d'exercice temporaire ou définitive. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Les chambres de discipline de première instance (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif. Lorsqu'il siège comme chambre disciplinaire d'appel, le conseil national de l'ordre est présidé par un conseiller d'État.
Vétérinaires	Oui	Avertissement, réprimande, suspension temporaire du droit d'exercer la profession. Obligation de suivre une formation en cas de compétence insuffisante.	Oui	Lorsqu'il siège comme chambre régionale de discipline, le conseil régional de l'ordre est présidé par un conseiller à la cour d'appel, honoraire ou en activité. Lorsqu'il siège comme chambre supérieure de discipline, le conseil régional de l'ordre est présidé par un conseiller à la cour de Cassation, honoraire ou en activité.
Greffiers des tribunaux de commerce		Les sanctions disciplinaires vont du rappel à l'ordre à la destitution ou au retrait de l'honorariat.	Oui	La formation disciplinaire du conseil national comprend cinq membres désignés par le conseil national en son sein et ne peut prononcer que des sanctions allant du rappel à l'ordre au blâme. Elle ne comprend donc pas de magistrat professionnel. En revanche, les sanctions plus lourdes relèvent du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal de commerce a son siège. La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par le professionnel intéressé ou par le procureur général.

Annexe V

Profession	Existe-t-il un ordre ?	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Avocats	Oui	Le conseil de l'ordre peut suspendre provisoirement de ses fonctions un avocat, à la demande du procureur général ou du bâtonnier.	En appel	Un conseil de discipline composé uniquement de professionnels en activité ou retraités statue en matière disciplinaire, pour l'ensemble des avocats du ressort de la cour d'appel (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire). La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par l'avocat intéressé, le bâtonnier dont il relève ou le procureur général.
Notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires		Les peines disciplinaires possibles sont : 1° Le rappel à l'ordre ; 2° La censure simple ; 3° La censure devant la chambre assemblée ; 4° La défense de récidiver ; 5° L'interdiction temporaire ; 6° La destitution.	Pour les sanctions lourdes et en appel	La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée. En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions. La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel.
Administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires		Les peines disciplinaires possibles sont : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ; 4° La radiation de la liste des administrateurs judiciaires.	Oui	Les peines disciplinaires sont prononcées par la commission nationale d'inscription et de discipline qui siège alors comme chambre de discipline. Outre trois représentants de la professions, cette chambre comprend notamment : un conseiller à la Cour de cassation, président ; un magistrat de la Cour des comptes ; un membre de l'inspection générale des finances ; un magistrat du siège d'une cour d'appel ; un membre d'une juridiction commerciale du 1 ^{er} degré ; un représentant du Conseil d'État.

Annexe V

Profession	Existe-t-il un ordre ?	Étendue du pouvoir de sanction de l'ordre	Présence de magistrats dans les procédures disciplinaires	
Experts-comptables	Oui	<p>Les chambres régionales de discipline traitent en première instance les fautes disciplinaires commises par les personnes inscrites au tableau de l'ordre des experts-comptables, à l'exception des associations de gestion et de comptabilité (AGC) qui dépendent d'une commission nationale de discipline.</p> <p>Les peines disciplinaires possibles sont :</p> <p>1° la réprimande ; 2° le blâme avec inscription au dossier ; 3° la suspension temporaire avec sursis ; 4° la suspension temporaire ; 5° la radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession.</p>	Oui	<p>La chambre régionale de discipline est composée d'un magistrat du siège de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé le conseil régional (qui préside la chambre), et de deux membres du conseil régional de l'ordre.</p> <p>La commission nationale disciplinaire des AGC est composée d'un magistrat de la cour d'appel de Paris, de quatre membres de conseils régionaux de l'ordre et de quatre représentants des AGC.</p> <p>En appel, la chambre nationale de discipline est composée d'un président de chambre de la cour d'appel de Paris, d'un conseiller référendaire à la Cour des comptes et d'un fonctionnaire, désignés par le ministre de l'économie et des finances et de deux membres du conseil supérieur de l'ordre.</p>
Commissaires aux comptes		<p>Les sanctions disciplinaires possibles sont :</p> <p>1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° L'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas cinq ans ; 4° La radiation de la liste.</p> <p>Il peut être aussi procédé au retrait de l'honorariat.</p>	Oui	<p>La chambre régionale de discipline est composée de sept membres, dont un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la chambre régionale des comptes.</p> <p>Les décisions de la chambre régionale de discipline sont susceptibles de recours devant le Haut Conseil du commissariat aux comptes qui comprend notamment trois magistrats : un membre de la Cour de cassation (président), un magistrat de l'ordre judiciaire et un magistrat de la Cour des comptes.</p>
Architectes	Oui	<p>Les sanctions disciplinaires possibles sont :</p> <p>- l'avertissement ; - le blâme ; - la suspension, avec ou sans sursis, de l'inscription au tableau de l'ordre ; - la radiation du tableau de l'ordre.</p>	Oui	<p>La chambre régionale de discipline des architectes est présidée par un magistrat de l'ordre administratif.</p> <p>En appel, la chambre nationale de discipline est présidée par un conseiller d'État, en activité ou honoraire.</p>
Ambulancier	Non	-	-	-
Opticien	Non	-	-	-

Source : Legifrance ou Mission IGF.

3.3. Le développement de réseaux professionnels permettrait une amélioration de la qualité des prestations

La mission relève que, dans plusieurs secteurs caractérisés par des asymétries d'information sur la qualité des prestations (en particulier les professions artisanales), il n'existe pas de réseaux professionnels similaires à ceux qui existent déjà dans le secteur des services à la personne. Le développement de réseaux professionnels présenterait pourtant un certain nombre d'avantages, pour les consommateurs comme pour les professionnels :

- ◆ pour les consommateurs :
 - la mise en place de standards de qualité, associée à la création de marques aisément repérables, serait de nature à réduire l'asymétrie d'information sur la qualité des prestations, et à conforter la confiance légitime du consommateur ;
 - dans la mesure où la qualité des prestations d'un professionnel appartenant à un réseau a un effet direct sur la réputation (bonne ou mauvaise) de ce réseau, la création de réseaux professionnels aboutirait vraisemblablement à un renforcement de l'auto-régulation des professions libérales et à une augmentation de la qualité des prestations ;
 - la mise en place de références tarifaires pourrait également réduire l'incertitude du consommateur quant au prix final des prestations ;
- ◆ pour les professionnels : l'appartenance à un réseau permet aux professionnels de bénéficier de l'image de marque du réseau, de services mutualisés et d'un pouvoir de négociation plus important vis-à-vis de leurs fournisseurs grâce à la centralisation des achats.

ANNEXE VI

Analyse de certaines exigences minimales de qualification

SOMMAIRE

1. LES EXIGENCES DE QUALIFICATION PERMETTENT D'ASSURER AU CONSOMMATEUR UN NIVEAU DE QUALITÉ MINIMALE POUR CERTAINS BIENS ET SERVICES.....	1
1.1. Les exigences de qualification et de diplôme permettent d'assurer les consommateurs d'une qualité minimale des prestations et d'un niveau adéquat de sécurité pour certaines activités économiques	1
1.1.1. <i>Les qualifications et diplômes certifient des compétences dans un champ précis, venant diminuer une asymétrie d'information entre professionnel et consommateur.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Ces compétences permettent d'assurer au consommateur une qualité de service plus homogène</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Les exigences de qualification garantissent la sécurité du consommateur et la qualité des biens et services de certaines professions.....</i>	<i>2</i>
1.1.4. <i>Ces compétences, de plus, permettent des gains de productivité sur le marché ainsi qu'une meilleure adaptabilité.....</i>	<i>2</i>
1.2. Cependant, les exigences de qualifications peuvent être coûteuses pour l'économie et peuvent renchérir les coûts pour les consommateurs.....	2
1.2.1. <i>Toute formation a un coût pour l'économie.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Les formations obligatoires des professionnels ont un effet d'éviction.....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Ces effets d'éviction, en amoindrissant l'offre, renchérissent le coût pour le consommateur et donc pour l'économie.....</i>	<i>3</i>
2. PLUSIEURS ACTIVITÉS ET PROFESSIONS RÉGLEMENTÉES MANQUENT MANIFESTEMENT DE PROFESSIONNELS TOUT EN MAINTENANT DES EXIGENCES DE QUALIFICATIONS QUI POURRAIENT DANS CERTAINS CAS APPARAÎTRE DÉCOURAGEANTES POUR DES CANDIDATS À L'EMPLOI	4
2.1. De nombreuses activités et professions réglementées à forte rentabilité sont dites « en tension », avec un volume d'offres d'emplois supérieur aux demandes	5
2.2. Les exigences de qualifications ne sont pas toujours cohérentes pour une même profession.....	6
2.3. Les exigences de qualification pour l'accès à certaines professions restent importantes alors que les actes professionnels à accomplir sont parfois élémentaires.....	8
2.4. Le niveau de qualification exigé apparaît parfois semblable, parfois supérieur aux exigences observées à l'étranger.....	9
2.5. Les qualifications exigées ne garantissent pas toujours contre des pratiques commerciales litigieuses ou des actes ne présentant pas la qualité attendue.....	10
2.6. Les mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience atteignent des limites parfois importantes	10
2.7. L'accès des professionnels étrangers à ces professions en France bute encore sur des exigences de qualification.....	11
2.7.1. <i>La libre prestation de service.....</i>	<i>11</i>
2.7.2. <i>L'installation en France de professionnels étrangers.....</i>	<i>12</i>

3. LA FRANCE GAGNERAIT ÉCONOMIQUEMENT À AJUSTER LES EXIGENCES DE QUALIFICATION POUR L'ACCÈS À CERTAINES PROFESSIONS AUX BESOINS RÉELS DES CONSOMMATEURS.....	14
3.1. Certaines professions du bâtiment n'exigent pas, pour les travaux simples, un niveau de qualification élevé.....	14
3.2. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers	15
3.3. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes.....	15

1. Les exigences de qualification permettent d'assurer au consommateur un niveau de qualité minimale pour certains biens et services

Les développements qui suivent exposent les justifications économiques d'une qualification minimale exigée à l'entrée d'une profession ou pour effectuer des actes précis ainsi que les impacts économiques liés à ces obligations de diplômes, notamment lorsque les exigences de qualification sont disproportionnées.

1.1. Les exigences de qualification et de diplôme permettent d'assurer les consommateurs d'une qualité minimale des prestations et d'un niveau adéquat de sécurité pour certaines activités économiques

1.1.1. Les qualifications et diplômes certifient des compétences dans un champ précis, venant diminuer une asymétrie d'information entre professionnel et consommateur

Le diplôme est une pièce de l'autorité légale destinée à conférer, établir ou confirmer un droit ou un titre. La qualification est, quant à elle, une reconnaissance sociale d'un certain nombre de compétences.

Cette reconnaissance, sociale ou par l'autorité légale, vient affirmer aux yeux de tous, des capacités ou d'un niveau de connaissance précis dans un domaine spécifique corrigeant donc un aléa moral, une asymétrie d'information entre « sachant » et « non-sachant ».

Le diplôme ou la qualification viennent donc certifier des compétences servant à délivrer des « *biens de confiance, dont la qualité ne peut être estimée ni avant ni après l'achat*¹ ». En ce sens, ils :

- ◆ corrigent une asymétrie d'information pour le consommateur : le diplômé est le sachant, garant d'un niveau précis de compétence alors que le non-diplômé ne peut prouver ce niveau minimum de compétence ;
- ◆ réduisent le risque d'aléa moral : le diplôme ou la qualification viennent diminuer cette asymétrie d'information entre le consommateur (non sachant) et le sachant.

1.1.2. Ces compétences permettent d'assurer au consommateur une qualité de service plus homogène

Les diplômes ou qualifications venant garantir un niveau de connaissance ou de compétence précis, le consommateur sait qu'il pourra bénéficier d'une qualité minimale garantie ou de services ayant de grandes qualités communes.

En effet, la plupart des diplômes étant des diplômes nationaux, leurs programmes de formation et exigences d'obtention sont identiques sur l'ensemble du territoire.

¹ Darby, M., et E. Karni (1973), *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, *Journal of Law and Economics*,

1.1.3. Les exigences de qualification garantissent la sécurité du consommateur et la qualité des biens et services de certaines professions

Le consommateur, en faisant appel à des professionnels qualifiés ou diplômés, doit être protégé contre une mauvaise application des connaissances certifiées. Cela répond également à des impératifs de sécurité, de politique publique ou de santé publique.

Par exemple pour les médecins, les Épreuves Classantes Nationales (ECN), à la fin de « l'externat », viennent garantir que l'ensemble des futurs internes disposent des mêmes dispositions pour la médecine et seront à même de poursuivre leurs études tout en assurant la sécurité de leurs patients.

1.1.4. Ces compétences, de plus, permettent des gains de productivité sur le marché ainsi qu'une meilleure adaptabilité

Ces compétences ou connaissances minimales, dans la théorie de l'apprentissage par la pratique de Kenneth Arrow², permettent de progresser plus rapidement dans la pratique de l'art ainsi que d'avoir une meilleure adaptabilité.

Ainsi, le diplôme ou la qualification sont garants :

- ◆ d'une meilleure adaptabilité face à des évolutions du secteur reconnues par le diplôme ;
- ◆ d'une hausse continue de la productivité dans le secteur qualifié.

1.2. Cependant, les exigences de qualifications peuvent être coûteuses pour l'économie et peuvent renchérir les coûts pour les consommateurs

Les exigences excessives de qualifications peuvent avoir plusieurs effets négatifs sur l'économie :

- ◆ la formation de travailleurs spécialisés peut induire un double coût pour l'économie : elle exige des ressources (salaires des enseignants, investissements en locaux et en matériel), et prive l'économie d'une partie de sa main-d'œuvre pendant la période de formation ;
- ◆ la durée et la difficulté des études nécessaires à l'obtention des qualifications exigées pour l'exercice d'une profession peut avoir pour effet de décourager certains candidats ; cet effet d'éviction a pour conséquence que le nombre de professionnels présents dans le secteur est inférieur à celui qui serait observé en l'absence d'exigences de qualifications ;
- ◆ la réduction de l'offre due à la raréfaction des professionnels peut entraîner un déséquilibre entre offre et demande, qui aboutit à un niveau de prix plus élevé pour les consommateurs et à un volume d'activité moindre.

² Kenneth Arrow, 1962, *The Economic Implications of Learning by Doing*, Review of Economic Studies, 29.

1.2.1. Toute formation a un coût pour l'économie

Les dépenses d'éducation se sont élevées en France à 134,8 Mds € en 2010, soit 7 % du PIB.

Tableau 1 : Dépenses d'éducation en France

Niveaux d'enseignement	2008 (r)	2009 (r)	2010 (p)
Premier degré	37.1	37.6	38.5
Second degré	55.0	56.1	57.0
Supérieur	25.3	26.7	27.2
Formation continue	9.8	9.6	9.5
Enseignement extra-scolaire	2.5	2.6	2.6
Total	129.8	132.5	134.8

Source : Insee³

Note de lecture : p : provisoire ; r : révisé

Ce tableau représente les coûts nécessaires pour former l'ensemble des élèves. La notion d'élève intègre donc l'ensemble des personnes devant suivre les formations initiales nécessaires à l'exercice des professions examinées, au sein du second degré pour les métiers de l'artisanat du bâtiment ainsi qu'au sein de la formation continue, mais également au sein de l'enseignement supérieur pour les professionnels du droit et de la santé.

Ces dépenses correspondent à un nombre donné d'élèves, qui deviendront en théorie de futurs professionnels.

1.2.2. Les formations obligatoires des professionnels ont un effet d'éviction

Les formations imposées pour entrer au sein de certaines professions peuvent entraîner deux types d'éviction :

- ♦ un jeune intéressé par une profession artisanale, par exemple, risque de se voir découragé d'entreprendre les études nécessaires pour rentrer dans la profession. Les décrocheurs, définis comme les 18-24 ans n'ayant aucun diplôme, représentent 12,8 % d'une tranche d'âge en 2010.
- ♦ un jeune entré dans le système de formation peut se voir découragé d'affronter l'ensemble du processus de formation, ou bien choisir d'en sortir pour une autre activité.

Dans ces deux cas, les investissements budgétaires pour recevoir les étudiants dans le système scolaire ont été engagés, mais ceux-ci n'ont pas été suivis d'effets.

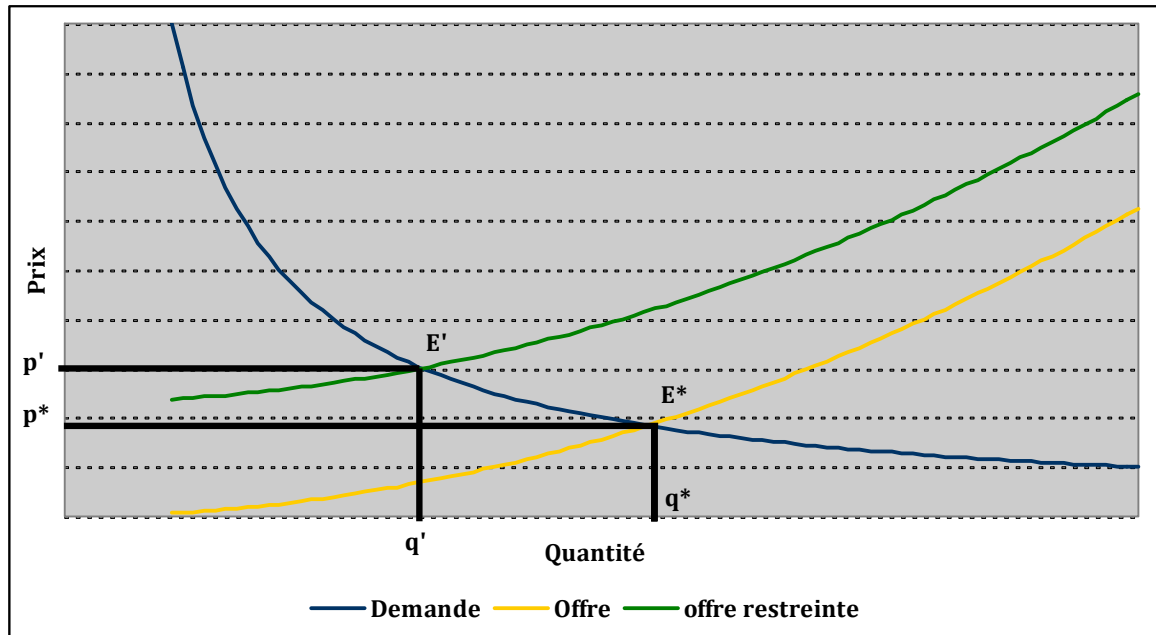
1.2.3. Ces effets d'éviction, en amoindrissant l'offre, renchérissent le coût pour le consommateur et donc pour l'économie

Via ce type d'effet d'éviction, la France est privée chaque année d'un nombre important d'acteurs économiques potentiels dans les métiers de l'artisanat du bâtiment ainsi que dans les métiers médicaux ou du droit. Par rapport à l'offre optimale qui pourrait être proposée en sortie de ces formations (en dehors des effets de quota ou de *numerus clausus* évoqué dans l'annexe III), l'offre finale est inférieure.

Économiquement, si le volume d'offre est restreint, le prix proposé va être supérieur au prix d'équilibre du marché.

³ http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon07307

Graphique 1 : Simulation de l'effet d'une restriction de l'offre sur le prix



Source : Mission

Dans l'exemple modélisé ci-dessus, l'équilibre du marché est obtenu à $E^*\{q^* ; p^*\}$. Si l'offre est restreinte, alors, avec une simplification importante, la fonction d'offre est décalée vers le haut et entraîne un équilibre au point $E'\{q' ; p'\}$ avec les conséquences suivantes :

- ◆ le prix payé par les consommateurs est supérieur au prix optimal ;
- ◆ la quantité « produite » est inférieure à la quantité optimale ;
- ◆ une partie des consommateurs voit sa demande insatisfaite en raison du prix.

2. Plusieurs activités et professions réglementées manquent manifestement de professionnels tout en maintenant des exigences de qualifications qui pourraient dans certains cas apparaître décourageantes pour des candidats à l'emploi

Les exigences de qualification pour exercer certaines activités engendrent des problématiques :

- ◆ d'adéquation entre offre de formation et nécessité de professionnels ;
- ◆ d'adéquation des niveaux exigés de qualification ;
- ◆ sur les mécanismes de reconnaissance des qualifications ;
- ◆ sur les mécanismes de maintien du niveau de qualification et de compétence.

2.1. De nombreuses activités et professions réglementées à forte rentabilité sont dites « en tension », avec un volume d'offres d'emplois supérieur aux demandes

Pôle Emploi recense les demandes et les offres d'emploi pour 531 métiers représentatifs de l'ensemble de l'activité économique française. Pour la période de juillet 2010 à fin juin 2011, ce sont 5,9 millions de demandes d'emploi et 3,4 millions d'offres d'emploi qui ont été recensées, soit un ratio offres sur demandes de 57 %.

Les professions dont le ratio d'offre sur demande est supérieur à la moyenne des métiers sont considérées en tension. Parmi les professions étudiées dans ce rapport, les moniteurs d'écoles de conduite (76 %), les activités d'infirmiers (130 %), les menuisiers spécialisés en porte et fenêtre (82 %), les menuisiers métalliques (82 %) présentent des ratios de tension d'emploi bien supérieurs à la moyenne. **Ces professionnels sont donc recherchés alors que leur disponibilité sur le marché du travail est faible.**

D'après les données de la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB), 7 % des entreprises artisanales du bâtiment ne sont pas parvenues à satisfaire leur besoin de main d'œuvre au premier semestre 2011. Ce chiffre monte à 10 % pour les activités de plomberie, couverture et chauffage. La CAPEB estime à 15 000 le nombre de postes non pourvus et à pourvoir immédiatement.

Encadré 1 : Besoin en main d'œuvre estimé par la CAPEB

7 % des entreprises artisanales du bâtiment (hors entreprises de 0 salarié) ne sont pas parvenues à satisfaire leurs besoins de main-d'œuvre au premier semestre 2011. On peut estimer à environ 15 000 le nombre de postes non pourvus et à pourvoir immédiatement dans l'artisanat du bâtiment.

Entreprises artisanales ayant cherché à embaucher au cours du premier semestre sans y parvenir	
% d'entreprises (*)	
Électricité	8 %
Menuiserie Serrurerie	6 %
Aménagement Décoration Plâtrerie	6 %
Couverture Plomberie Chauffage	10 %
Maçonnerie	6 %
1 à 5 salariés	7 %
6 à 9 salariés	6 %
10 à 19 salariés	8 %
Ensemble Artisanat	7 %
<i>Source : CAPEB / I+C, (*) hors entreprise de 0 salarié</i>	

Source : CAPEB, Les pages thématiques, Juillet 2011

2.2. Les exigences de qualifications ne sont pas toujours cohérentes pour une même profession

La France classe les différents diplômes suivant une nomenclature en classes (*cf.* encadré *infra*). Les différentes professions étudiées nécessitant des conditions minimales de diplômes y font référence.

Encadré 2 : Les niveaux de diplômes en France

Les différents diplômes et certifications délivrés en France sont répartis en différentes classes :

- Niveau VI : sans diplôme ou Brevet des collèges
- Niveau V : CAP ou BEP
- Niveau IV : Baccalauréat général, technologique ou professionnel
- Niveau III : diplômes de niveau Bac plus 2 (DUT, BTS, DEUG, écoles des formations sanitaires ou sociales,...)
- Niveaux II et I : diplômes de second ou troisième cycle universitaire (licence, maîtrise, master, DEA, DESS, doctorat) ou diplômes de grande école.

Ces différents niveaux de diplômes peuvent se résumer dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Niveau d'étude des diplômes

	6 ^{ème}	5 ^{ème}	4 ^{ème}	3 ^{ème}	2 ^{ème}	1 ^{ère}	BAC	BAC+1	BAC+2	BAC+3	BAC+4	BAC+5
CAP (niveau V)												
BAC / Bac pro (niveau IV)												
BTS/DUT (niveau III)												
License / License pro (niveau II et I)												
Master / Master pro (niveau II et I)												

Source : Insee⁴ & Mission

Dans le cadre de l'artisanat, les professions de plombier, vitrier, serrurier, menuisier, plâtrier et peintre nécessitent que la pratique de l'activité se déroule sous le contrôle effectif et permanent d'une personne justifiant d'une qualification professionnelle ouvrant droit à l'activité, d'après la loi du 5 juillet 1996, à savoir dans le cas général un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), de niveau V.

Les diplômes de niveau IV peuvent être complétés par des diplômes de niveaux supérieurs tels que des baccalauréats professionnels ou des brevets de techniciens supérieur, présentant ainsi une sorte de continuité et de cohérence dans les études proposées.

⁴ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/niveau-diplome.htm>

Annexe VI

Cependant, les professionnels installés avant cette loi ne sont pas soumis à ces règles et, parallèlement, les stages nécessaires au sein d'une même profession ne sont pas cohérents. Ainsi, pour effectuer des contrôles techniques automobiles, le professionnel doit avoir suivi un certain nombre d'heures de stage complémentaire à la formation pour être apte à effectuer les contrôles. Si le candidat est titulaire d'un CAP lié à l'automobile, il devra effectuer 900 heures de stage (soit 26 semaines sur la base de 35 heures hebdomadaires) et s'il est titulaire d'un BAC professionnel, il ne devra effectuer que 175 heures (soit 5 semaines). Or, dans ces deux formations, des stages obligatoires de plusieurs semaines sont nécessaires :

- ◆ 12 à 17 semaines pour les CAP ;
- ◆ 22 semaines pour le BAC professionnel.

Les semaines de stages complémentaires peuvent paraître opportunes dans le cas de personnes disposant d'un CAP, pour compléter ainsi leur formation. En revanche, cela n'apparaît pas indispensable pour les personnes disposant d'un baccalauréat professionnel, leur formation initiale comprenant déjà une durée importante de stage professionnalisant.

Dans le cas des professions juridiques, les formations se déroulent en deux groupes d'étapes :

- ◆ des études universitaires minimales de niveaux hétérogènes ;
- ◆ des études professionnelles ou stages de durées hétérogènes, soumis à concours d'entrée.

Les différentes durées de formations pour ces professionnels peuvent se résumer dans le tableau suivant :

Tableau 3 : Répartition des années d'études pour les professions juridiques

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Greffiers des tribunaux de commerce										
Avocats										
Huissiers										
Administrateurs judiciaires										
Mandataires judiciaires										
Commissaires-priseurs										
Notaires										

Source : Mission

Note de lecture : vert : formation universitaire ; jaune : formation professionnelle. Pour entrer dans la profession d'avocat, il faut avoir un diplôme de niveau bac+4, réussir un concours d'entrée dans une formation professionnalisante de 18 mois (pointillé ; le jaune clair précise des durées facultatives). Dans le cas des commissaires-priseurs, les années d'études se décomposent en deux diplômes : l'un en droit, l'autre en histoire de l'art, arts appliqués, archéologie ou arts plastiques, l'un de ces deux diplômes étant au moins une licence et l'autre sanctionnant au moins un niveau de formation correspondant à deux années d'études supérieures.

Les différents stages de ces professions peuvent être réalisés, pour partie, au sein des autres professions juridiques. Les structures professionnelles reconnaissent donc de manière sous-jacente des liens importants entre ces professions sans pour autant les lier par des formations homogènes plus lisibles pour les étudiants.

A contrario, les professionnels du chiffre bénéficient d'une formation initiale homogène. En effet, la voie d'accès principale aux fonctions de commissaire aux comptes est identique à la formation initiale d'expert-comptable via un cursus de formation réglementé de niveau Bac+8 (cinq années d'études théoriques et trois années de stage), qui suppose l'obtention de trois diplômes : diplôme de comptabilité et de gestion (DCG, treize épreuves et une facultative, niveau licence), puis diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG, sept épreuves et une facultative, niveau master) et diplôme d'expertise comptable (DEC).

De la même manière, les professions médicales ont connu une uniformisation d'une partie de leur formation par l'arrêté du 28 octobre 2009 précisant l'organisation de la première année commune aux études de santé pour les futurs médecins, pharmaciens, dentistes, sages-femmes, et pour partie pour les futurs masseurs kinésithérapeutes et pédicures-podologues.

2.3. Les exigences de qualification pour l'accès à certaines professions restent importantes alors que les actes professionnels à accomplir sont parfois élémentaires

Au sein des métiers de l'artisanat étudiés, des questions de surqualification se posent notamment dans le cadre des interventions d'urgence. Pour les interventions en urgence de faible complexité (exemple : porte claquée, évier bouché, fuite d'un robinet, vitre standard à changer...), les gestes techniques sont simples et la question de la détention d'un diplôme propre se pose :

- ◆ est-il nécessaire de disposer au minimum d'un CAP en plomberie pour changer un joint ? En effet, la différence entre le sachant et le non sachant se fait à partir du moment où l'expérience a déjà été faite ;
- ◆ est-il nécessaire de disposer au minimum d'un CAP en menuiserie métallique pour ouvrir une porte claquée ? *Idem*, la différence entre le sachant et le non sachant se fait à partir du moment où l'expérience a déjà été faite.

Au sein des métiers du chiffre, comme précisé *supra*, les experts-comptables bénéficient d'une formation similaire à celle des commissaires aux comptes, à l'exception de la formation continue qui leur est propre. Cependant, au quotidien, leurs tâches sont différentes : l'expert-comptable va participer à l'écriture des comptes tandis que le commissaire aux comptes vérifie et audite leur sincérité. Dans la hiérarchie des tâches, une complexification entre écriture et vérification est bien présente. Il n'est donc pas nécessairement logique d'exiger le même niveau de qualification pour les deux professions.

De plus, le métier de l'expert-comptable est composé de deux tâches principales :

- ◆ la tenue des comptes ;
- ◆ le conseil stratégique, organisationnel et de gestion.

Or, seule une entreprise d'expertise comptable peut tenir les comptes d'une entreprise⁵ alors que, dans la pratique, les personnes qui tiennent les comptes, au sein des structures d'exercice, peuvent ne pas détenir elles-mêmes le diplôme d'expertise-comptable. Le niveau de diplôme exigé pour la tenue des comptes peut paraître disproportionné.

De même, dans le cadre des professions juridiques, la rédaction de l'acte notarié peut, dans certains cas, ne pas être caractérisé par une forte complexité et ne nécessiter parfois qu'un aménagement de précédents actes, facilité par les outils de bureautique moderne.

Il en va de même pour les huissiers : les actes les plus simples sont délégués, par les huissiers, à des offices de clercs d'huissier, notamment pour la signification. Ainsi, si les huissiers, formés délèguent à des clercs d'huissier, n'ayant donc pas le même niveau de qualification, certaines tâches, on peut en déduire que le niveau de qualification exigé pour ces tâches n'est pas optimal.

⁵ Ordonnance du 19 septembre 1945.

Annexe VI

Dans le secteur de la santé, les exigences de diplômes se veulent cohérentes avec les impératifs de qualité de soin, de sécurité du patient ainsi que des impératifs de santé publique. Cependant, il est possible de distinguer deux cas sensiblement différents dans la pratique médicale :

- soit cette pratique va intervenir directement sur le patient : médecin généraliste et certains spécialistes (infirmiers, kinésithérapeutes) ;
- soit la pratique va davantage s'apparenter à un commerce : opticien, pharmacien et dans une moindre mesure les laboratoires d'analyse médicale.

Dans le premier cas, les obligations de diplômes et de formation sont justifiées et ne peuvent paraître dans le principe disproportionnées. Dans le second cas, les exigences de diplômes peuvent à l'inverse être discutées :

- ◆ Dans le cas des pharmacies, dont la principale activité est la distribution de médicaments (à prescription médicale obligatoire ou facultative), la nécessité d'un doctorat en pharmacologie pour, au quotidien, exercer et délivrer des médicaments peut sembler disproportionnée. De telles exigences pouvaient être rationnelles dans le cas où le pharmacien préparait effectivement les médicaments. A l'heure de l'informatisation de masse, des programmes informatisés de gestion des ordonnances ou des factures peuvent aisément mettre en évidence les incompatibilités entre médicament et les recommandations de posologie. L'activité quotidienne du pharmacien s'apparente donc aujourd'hui davantage à de la distribution.
- ◆ Dans le cas des opticiens et des ophtalmologistes : les ophtalmologistes ont pour métier le soin des pathologies des yeux et les opticiens ont pour métier la fabrication de lunettes adaptées. Or seuls les ophtalmologistes peuvent prescrire des lunettes, alors même que les opticiens (dont le niveau de qualification minimal est inférieur à celui des ophtalmologistes) sont habilités à contrôler la vue des patients dans les cas d'un renouvellement de lunettes⁶.

Dans ces deux cas, le constat fait par la mission conduit à s'interroger non sur le niveau de qualification en lui-même - qui est adapté dans des cas précis - mais sur l'allocation du temps des professionnels formés et donc sur leur nombre et leur substituabilité.

2.4. Le niveau de qualification exigé apparaît parfois semblable, parfois supérieur aux exigences observées à l'étranger

Dans le cadre de l'artisanat, la plupart des pays européens ne considèrent pas leurs artisans du bâtiment comme des professions réglementées. Ainsi, les métiers de plombier, vitrier, peintre, menuisier, plâtrier, serrurier ne semblent pas être encadrées par des niveaux minimum d'étude au Royaume-Uni, en Espagne ou en Italie. Seule l'Allemagne semble imposer des règles minimales de diplômes à ses artisans du bâtiment^{7 8}.

Dans le cadre des professionnels du chiffre, et de l'expertise comptable plus particulièrement, l'installation n'est possible aux États-Unis qu'après l'obtention au sein d'un État fédéré du titre d'expert-comptable. Les conditions et examens d'accès varient d'un État à l'autre mais les bases sont identiques :

- ◆ diplôme de niveau licence en comptabilité ;

⁶ Document d'information destiné aux usagers « Renouveler ses lunettes de vue : mode d'emploi », Haute Autorité de Santé, Mars 2011

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=homepage

⁸ <http://www.allemagne.diplo.de/contentblob/3464362/Daten/448809/systemeducatifdatei.pdf> : modèle éducatif similaire à un apprentissage d'une durée de trois ans.

Annexe VI

- ◆ deux ans d'expérience professionnelle.

Les conditions d'exercice de la profession d'expert-comptable sont donc moins exigeantes aux États-Unis qu'en France, pour effectuer les mêmes prestations.

2.5. Les qualifications exigées ne garantissent pas toujours contre des pratiques commerciales litigieuses ou des actes ne présentant pas la qualité attendue

Comme précisé dans les annexes métiers, certains professionnels indéclicats peuvent altérer la confiance légitime du consommateur, et ce malgré les impératifs de qualifications nécessaires pour accéder à leur métier. Ces qualifications, comme précisé *supra*, devraient être les garantes d'une certaine moralité dans la pratique professionnelle.

Dans le secteur de la santé, les qualifications sont censées répondre à des préoccupations de santé publique et garantir la sécurité du consommateur. Or plusieurs études sont venues révéler des défaillances dans ce domaine. Ainsi, l'étude de « *UFC Que choisir* »⁹ sur la délivrance de médicaments à prescription médicale facultative a montré que, bien que l'exigence de qualification soit respectée, les officines ne mettent pas toujours en œuvre des pratiques adéquates de distribution des médicaments.

Dans le secteur des professions juridiques, les enquêtes de la DGCCRF ne mettent pas en lumière d'abus notable de l'asymétrie d'information existante entre le consommateur et le professionnel. La DGCCRF remarque cependant que la publicité des prix n'est pas toujours pratiquée au sein des offices notariaux.

Il existe néanmoins une différence importante entre les professionnels du droit, du chiffre et de la santé vis-à-vis des artisans des bâtiments : les premiers sont régis par des ordres, dont les règles de bonne conduite ont valeur quasi-réglementaire, alors que les seconds ne disposent pas d'outils de régulation et de discipline internes à leur profession.

2.6. Les mécanismes de reconnaissance de l'expérience professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience atteignent des limites parfois importantes

En France, il existe quatre voies d'accès aux formations professionnelles :

- ◆ la formation initiale ;
- ◆ la formation en alternance ou apprentissage ;
- ◆ la formation professionnelle continue ;
- ◆ la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Les deux premières constituent des formations initiales tandis que les deux dernières sont des formations ou reconnaissance de compétence pour des personnes déjà en activité.

Le dispositif de VAE ambitionne de permettre à « *toute personne, quels que soient son âge, sa nationalité, son statut et son niveau de formation, ayant au moins trois ans d'expérience salariée, non salariée ou bénévole*¹⁰ » de faire reconnaître, via l'obtention de tout ou partie d'un diplôme ou d'une qualification, les compétences acquises au cours d'une carrière professionnelle ou bénévole.

⁹ Dans une étude du 27 mars 2012, l'UFC Que choisir révélait les pratiques des pharmaciens en ce qui concerne l'automédication : La moitié des pharmaciens n'indiquent pas les incompatibilités graves entre les médicaments achetés.

¹⁰ <http://www.vae.gouv.fr/> le 10 janvier 2012

Annexe VI

Ce dispositif se décompose en sept étapes :

- ◆ la prise d'information ;
- ◆ le retrait du dossier de recevabilité de la demande ;
- ◆ la constitution du dossier de recevabilité ;
- ◆ la réalisation du dossier de présentation de l'expérience et les possibilités d'accompagnement ;
- ◆ la validation par le jury ;
- ◆ la décision du jury ;
- ◆ le suivi du candidat à l'issue de la décision du jury.

Ces différentes étapes révèlent une forte complexité de la démarche et engendrent un coût important pour le candidat. Cela peut avoir un effet dissuasif sur les candidats à ce dispositif.

2.7. L'accès des professionnels étrangers à ces professions en France bute encore sur des exigences de qualification

L'accès des professionnels étrangers, notamment européens, au marché français peut avoir lieu en suivant deux modalités :

- ◆ la libre prestation de service ;
- ◆ l'installation en France, via la reconnaissance professionnelle des capacités.

2.7.1. La libre prestation de service

Encadré 3 : La libre prestation de service au sein de l'Union Européenne

Tout ressortissant de l'UE légalement établi dans un État membre peut prêter des services de façon temporaire et occasionnelle dans un autre État membre sous son titre professionnel d'origine, sans devoir demander la reconnaissance de ses qualifications. Toutefois, lorsque la profession en cause n'est pas réglementée dans cet État, le prestataire doit justifier de deux années d'expérience professionnelle.

L'État membre d'accueil peut exiger de la part du prestataire qu'il effectue une déclaration préalable à la première prestation de services sur son territoire (à renouveler annuellement) en y joignant des informations relatives aux couvertures d'assurance ou d'autres documents tels que la preuve de la nationalité du prestataire, de son établissement légal et de ses qualifications professionnelles.

Si l'État membre d'accueil exige une inscription pro forma auprès de l'organisme professionnel compétent, cette inscription intervient automatiquement. L'autorité compétente destinataire de la déclaration préalable transmet à l'organisation professionnelle concernée le dossier de l'intéressé. Pour les professions qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publique qui ne bénéficient pas de la reconnaissance automatique, l'État membre d'accueil peut procéder à une vérification préalable des qualifications professionnelles du prestataire dans le respect du principe de proportionnalité.

Dans le cas où la prestation est effectuée sous le titre professionnel de l'État membre d'établissement ou sous le titre de formation du prestataire, l'État membre d'accueil peut exiger du prestataire qu'il fournisse un certain nombre d'informations aux consommateurs, notamment concernant les couvertures d'assurance contre les risques pécuniaires liés à une éventuelle mise en cause de sa responsabilité professionnelle.

Les autorités compétentes assurent l'échange proactif d'informations, à la fois dans le cadre de la prestation de services temporaires et dans le contexte de l'établissement permanent dans un autre État membre, notamment dans le cas de faits graves survenus lors de l'établissement de l'intéressé sur leur territoire et susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice de l'activité professionnelle. Cet échange d'informations doit se faire dans le respect de la législation existante en matière de protection des données.

Source : Union Européenne, Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

Annexe VI

S'agissant des entreprises assurant des prestations de services directes de courte durée (inférieure à douze mois, renouvelable une fois), les conditions de travail qui s'imposent sont les suivantes :

- ◆ le droit du travail français d'ordre public ou conventionnel obligatoire s'applique aux salariés du prestataire concernés (notamment salaire minimum légal et conventionnel, paiement du salaire, durée légale du travail, conditions d'assujettissement aux caisses de congés payés, règles relatives à la santé et à la sécurité au travail et à l'âge d'admission au travail) ;
- ◆ les cotisations sociales sont payées suivant le droit applicable dans le pays d'origine et aux organismes dudit pays, à charge pour l'entreprise prestataire de pouvoir justifier en cas de contrôle que ses salariés y sont bien régulièrement affiliés.

En 2011, le nombre de travailleurs détachés a été estimé à 144 000 dans une fiche d'information rédigée par la direction générale du travail¹¹ dans le cadre du Plan national de lutte contre le travail illégal 2013-2015 du 27 novembre 2012.

Ces chiffres ne se retrouvent pas sur le site de la Commission européenne, en charge de la centralisation des mouvements des travailleurs des professions réglementées¹².

2.7.2. L'installation en France de professionnels étrangers

En France, les reconnaissances des diplômes pour les professions exigeant un niveau minimal de qualification, sont assurées, selon les professions, par le ministère de tutelle, par les chambres des métiers ou par les ordres professionnels.

Cependant, la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles met en place :

- ◆ une reconnaissance « automatique » des qualifications pour sept secteurs professionnels¹³ : architectes, dentistes, infirmières, médecins, pharmaciens, sages-femmes, vétérinaires ;
- ◆ une reconnaissance « automatique » de l'expérience professionnelle pour un nombre important d'activités listées à l'annexe IV de cette directive, notamment pour des professions de l'artisanat, du commerce et de l'industrie, à condition que ces professions ne fassent pas l'objet d'une directive spécifique.

En 2011, la France a autorisé l'exercice d'activités réglementées à 486 professionnels de l'Union Européenne et de l'Espace Économique Européen sur 673 candidats d'après les données de la Commission européenne. Cela représente un taux d'accès de 72 %, contre 84 % pour l'ensemble de l'UE et l'EEE, sur un total de 32 822 candidats.

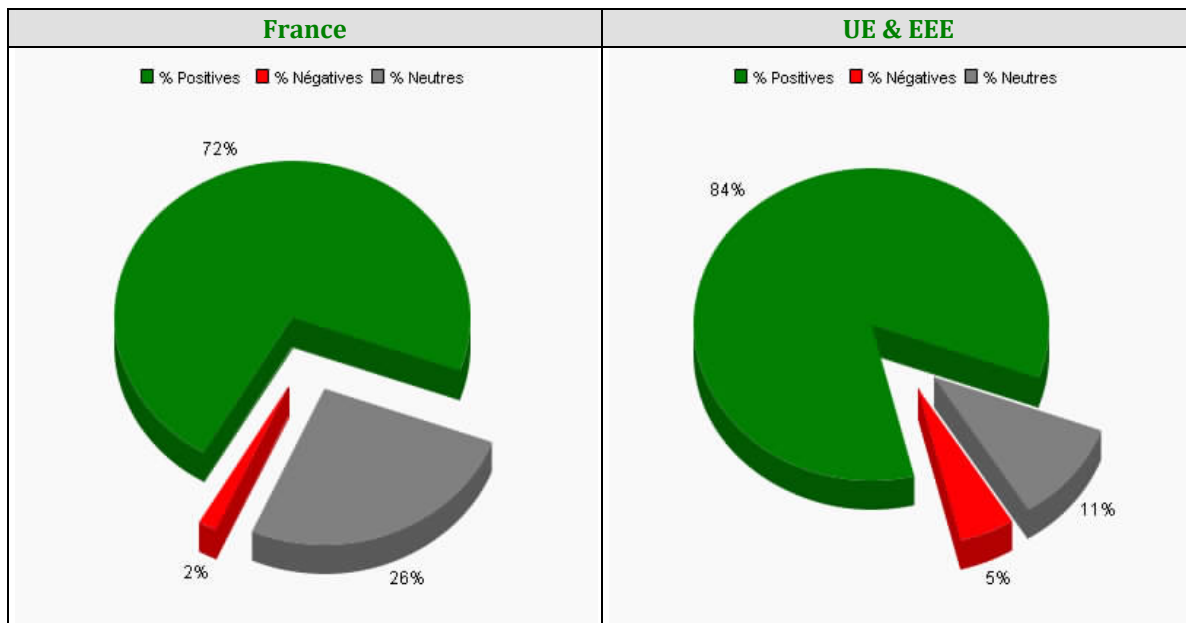
¹¹ Plan nationale de lutte contre le travail illégal 2013-2015, fiche d'information, le détachement transnational de travailleurs – Réglementation et activité des bureaux de liaison

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=stat_overall&b_services=true

¹³ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/directive_in_practice/automatic_recognition/index_fr.htm

Annexe VI

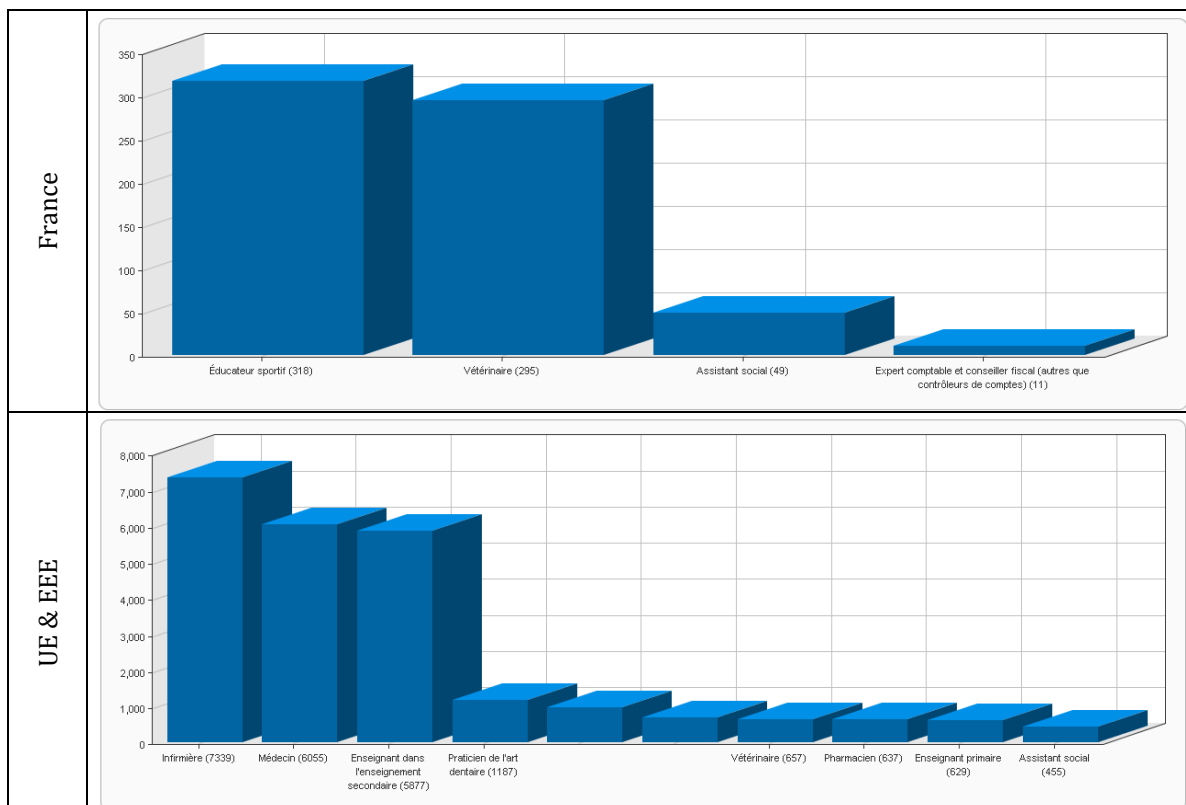
Tableau 4 : Comparaison du taux d'acceptation des professions réglementé



Source : Commission Européenne, Base de données des professions réglementées

Les professionnels européens sollicitant une reconnaissance de leur qualification professionnelle en France exercent de manière prépondérante des professions d'éducateur sportif ou de vétérinaire. Dans les autres pays d'accueil, les professionnels concernés exercent aussi des professions d'infirmier, de médecin ou d'enseignant.

Tableau 5 : Comparaison des principales professions accueillies



Source : Commission Européenne, Base de données des professions réglementées

3. La France gagnerait économiquement à ajuster les exigences de qualification pour l'accès à certaines professions aux besoins réels des consommateurs

Les obligations de formation peuvent paraître trop importantes, soumises à des mécanismes de reconnaissance inadéquats, et ne constituent pas nécessairement gage de qualité pour le consommateur. La mission a donc imaginé des options d'évolution de la réglementation relative aux exigences de qualification minimale de certaines professions, en suivant quatre axes :

- ◆ un allègement de certaines obligations de qualification et de formation ;
- ◆ un renforcement de la reconnaissance de l'expérience ;
- ◆ la création d'un dispositif de « professionnel de proximité » ;
- ◆ un renforcement de la confiance légitime du consommateur.

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

3.2. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers

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

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

Conclusion

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

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

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

3.3. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes

Actuellement, les ophtalmologistes prescrivent des lunettes correctrices.

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

Deux possibilités existent déjà :

- ◆ la mesure des défauts de la réfraction peut être effectuée par d'autres professionnels soumis à des exigences de formation moins élevés (orthoptistes, et opticiens dans le cadre d'un renouvellement) ;
- ◆ un ophtalmologiste peut¹⁴ déléguer à un opticien l'établissement du bilan des défauts de vision d'un patient et le droit de prescription de lunettes correctrices.

¹⁴ article L4011-1 et suivants du code de la santé publique.

Annexe VI

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

- ◆ le recours à un ophtalmologiste pour obtenir une prescription de lunettes correctrices se traduit par des délais d'attente importants en raison du nombre réduit d'ophtalmologistes ;
- ◆ la répartition par âge des 5 309 ophtalmologistes¹⁵ 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.

¹⁵ Données démographiques du conseil national de l'ordre des médecins, au 1^{er} janvier 2012.

ANNEXE VII

Lettre de mission



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

Paris, le - 1 OCT 2012

Nos Réf. :

Vos Réf. :

A

Madame la Cheffe de service
Inspection générale des finances

La croissance économique et le développement de l'emploi en France constituent les objectifs premiers de l'action du gouvernement.

Dans un contexte budgétaire et financier contraint, l'atteinte de ces objectifs suppose d'examiner l'ensemble des mesures et des politiques permettant d'améliorer la productivité des acteurs économiques, de soutenir la compétitivité de nos entreprises et d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages.

Selon de nombreux rapports et études économiques, les réglementations et les restrictions, de nature et d'intensité variables, dans l'accès à certaines activités et à leur exercice, se traduiraient en France par des niveaux de prix excessifs, des taux d'emploi inférieurs à ceux de pays comparables, par un niveau insuffisant d'innovation, et *in fine* par des pertes de croissance potentielle.

Dans le cadre de la préparation de la révision de la directive services et de la directive sur les qualifications professionnelles, la Commission européenne a débuté des travaux qui pourraient emporter de lourdes conséquences sur la réglementation des professions réglementées en France. Il semble indispensable de se préparer au mieux à ces évolutions, y compris en envisageant dès à présent des adaptations de notre législation nationale.

Par ailleurs, compte tenu d'un niveau initial de réglementation élevé sur le marché des biens et des services, les comparaisons internationales indiquent que la France pourrait retirer un bénéfice important en termes de produit intérieur brut, d'une réforme approfondie de ses professions réglementées.

C'est dans cette perspective que certains de nos partenaires tels que l'Italie, ont engagé récemment des plans ambitieux de révision des réglementations applicables dans de nombreux domaines économiques.

Annexe VII

Enfin, sur le terrain de l'équité, s'il s'avérait que les réglementations existantes confèrent des rentes de situation injustifiées, il serait peu admissible de les maintenir alors même qu'un effort important est demandé à chacun des membres de la Nation.

Vous identifierez donc tout d'abord les activités et les professions soumises à réglementation dont l'examen apparaît économiquement pertinent. Vous analyserez ensuite la justification des réglementations applicables, en tenant compte des motifs d'intérêt général qui les ont inspirées.

Vous examinerez l'opportunité de faire évoluer certaines de ces réglementations, en précisant, chaque fois que cela sera possible, les gains économiques potentiels d'une telle évolution.

Enfin, vous présenterez les réformes qui apparaissent prioritaires, en suggérant les axes et les options possibles pour la mise en œuvre de ces changements.

Pour mener à bien vos investigations, vous vous appuyerez sur les services compétents de l'Etat et pourrez consulter les experts économiques nationaux et internationaux les mieux qualifiés.

Les conclusions de la mission nous seront remises pour le début du mois de décembre 2012.

f. di Lorenzo

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI