

SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SOMMAIRE

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

4.4. Le monopole des huissiers sur la signification des actes de procédure et décisions de justice	25	6.2. Certaines professions du bâtiment n'exigent pas, pour les travaux simples, un niveau de qualification élevé	45
4.5. Le monopole des écoles de conduite pour la formation pratique à la conduite	25	6.3. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers	46
4.6. Le monopole des mandataires judiciaires	26	6.4. Davantage de tâches pourraient être confiées aux opticiens - optométristes	46
4.7. Les monopoles sur les différents types de ventes aux enchères	28	7. LES RESTRICTIONS À L'ACCÈS AU CAPITAL SONT LE FRUIT D'UNE SÉDIMENTATION DE RÈGLES DOMESTIQUES SOUVENT ANCIENNES, MODIFIÉES PAR LA JURISPRUDENCE COMMUNAUTAIRE	48
4.8. Le monopole des ambulanciers et des taxis sur le transport sanitaire assis professionnalisé	29	7.1. Cette situation est une singularité des professions libérales par rapport aux autres professions réglementées, dont l'accès au capital est libre	48
4.9. Le monopole des taxis sur le transport sans réservation peut être préservé sans restriction au développement du secteur des véhicules de tourisme avec chauffeur	29	7.2. La réglementation actuelle peut favoriser, dans les professions libérales, l'entrée de capitaux non professionnels étrangers	49
4.10. Le monopole géographique de postulation des avocats	30	7.3. A l'exception des avocats, l'indépendance des professions examinées par la mission peut être assurée sans restriction concernant le capital des sociétés d'exercice	49
5. CERTAINS TARIFS RÉGLEMENTÉS POSENT QUESTION DANS LEUR GOUVERNANCE ET LEUR FONCTIONNEMENT	31	7.4. La mission a identifié des règles qui limitent la capacité entrepreneuriale des professionnels de santé	50
5.1. La gouvernance de fixation des tarifs réglementés pourrait être mieux adaptée aux enjeux	31	8. PLUSIEURS DISPOSITIFS RESTREIGNANT LA LIBERTÉ DE FORMATION OU D'INSTALLATION DES PROFESSIONNELS (FUSSENT-ILS QUALIFIÉS) POSENT UNE QUESTION D'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE	51
5.1.1. <i>La gouvernance de fixation des tarifs gagnerait à être formalisée par une capacité d'intervention systématique de l'Autorité de la concurrence</i>	<i>31</i>	8.1. Les « <i>numerus clausus</i> » (contingentement de l'accès à la formation) sont parfois contournés au point que leur existence est contestable	51
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>	<i>32</i>	8.2. Certaines professions doivent obtenir une autorisation d'installation spécifique (notaires, greffiers de tribunaux de commerce, huissiers, commissaires-priseurs judiciaires, pharmaciens, taxis, débits de boissons)	52
5.2. Certains tarifs réglementés n'apparaissent pas justifiés et pourraient être supprimés	33	8.3. La liste des administrateurs judiciaires pourrait être élargie	53
5.2.1. <i>Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières</i>	<i>33</i>	9. UNE MODERNISATION DES RÈGLES RELATIVES AUX 37 PROFESSIONS EXAMINÉES PAR LA MISSION AURAIT UN IMPACT MACRO-ÉCONOMIQUE SIGNIFICATIF	55
5.2.2. <i>Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance</i>	<i>33</i>	9.1. L'impact macroéconomique d'assouplissements de cette nature est évalué à plus de 0,5 % de PIB et plus de 120 000 emplois créés, dans des hypothèses prudentes	56
5.3. La tarification de plusieurs actes juridiques sous monopole demanderait une correction	34	9.1.1. <i>Méthode d'estimation par la Direction générale du Trésor des effets escomptés</i>	<i>56</i>
5.3.1. <i>Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)</i>	<i>34</i>	9.1.2. <i>Un accroissement de la concurrence dans les secteurs examinés pourrait générer un surcroît d'activité d'au moins 0,5 point de PIB (au moins 12 Md€) et plus de 120 000 créations d'emplois</i>	<i>57</i>
5.3.2. <i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires</i>	<i>38</i>	9.2. Pour atteindre les objectifs du CICE récemment mis en place, une pression concurrentielle plus forte sur ces professions serait nécessaire	58
5.3.3. <i>Les tarifs forfaitaires des huissiers</i>	<i>39</i>	9.3. La mission considère que, dans les secteurs devenus concurrentiels par changement des règles, de nouvelles formes d'exploitation se développeraient avec un effet-qualité et un effet-prix pour les consommateurs	59
5.3.4. <i>Les tarifs des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue et la consultation des registres</i>	<i>40</i>	9.4. Pour éviter qu'une plus grande concurrence ne se traduise par un glissement des comportements au détriment de la qualité, il conviendrait de renforcer les règles et le contrôle déontologiques	61
5.4. Le fonctionnement de certaines professions demanderait une réglementation complémentaire des tarifs	41	9.5. Modifier le périmètre des tâches réservées à certains officiers publics ministériels ou remettre en cause leur droit de présentation peut, au cas par cas, soulever des questions circonscrites d'indemnisation	65
5.4.1. <i>La profession de chirurgien-dentiste fonctionnerait de façon économiquement plus efficace si la réglementation fixait les tarifs du conseil et de la pose de prothèse dentaire</i>	<i>41</i>	CONCLUSION	68
5.4.2. <i>Les tarifs d'intervention d'urgence des plombiers et serruriers pourraient être rendus plus transparents au bénéfice des consommateurs</i>	<i>42</i>		
5.4.3. <i>Les prix des médicaments vétérinaires pourraient être rendus plus transparents</i>	<i>42</i>		
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>	<i>43</i>		
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>	<i>44</i>		
6. LE NIVEAU DE QUALIFICATION EXIGÉ POUR L'EXERCICE DE CERTAINES ACTIVITÉS APPARAÎT DISPROPORTIONNÉ	45		
6.1. De nombreuses activités et professions réglementées sont dites « <i>en tension</i> », avec un volume d'offres d'emplois supérieur au nombre de demandes d'emplois identifiées dans le secteur	45		

INTRODUCTION

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

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

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

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

* * *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.1. Méthode de définition du champ d'étude

L'analyse de la mission s'est concentrée sur 27 secteurs d'activités réglementées, regroupant 37 professions. Les secteurs et professions examinés ont été sélectionnés à partir de cinq critères économiques ou juridiques : le poids dans l'économie, la concentration du secteur, la rentabilité², l'existence de réglementations spécifiques et le cumul de plusieurs réglementations.

A partir des données³ de l'INSEE et des administrations publiques, la mission a mis en œuvre une démarche en six étapes pour délimiter son champ d'analyse :

- ♦ la mission a d'abord isolé, parmi les 732 secteurs d'activité de l'économie française (hors secteurs agricoles), les **248 activités commerciales, industrielles et de services**, ayant une valeur ajoutée supérieure à 1 Md€ en 2009 ou en 2010 et comptant plus de 20 entreprises ;
- ♦ la mission a ensuite identifié, parmi ces 248 activités, les **86 secteurs** ayant présenté en moyenne, en 2009 ou en 2010, des **taux de rentabilité supérieurs à la moyenne des taux de rentabilité des unités légales de l'ensemble de l'économie**, qui s'établissait à 4,8 % en 2009 et à 7,9 % en 2010 ;
- ♦ sur cette base, la mission a examiné l'existence parmi ces 86 secteurs, de réglementations particulières⁴, ce qui a permis de constater que parmi les 86 secteurs les plus rentables de l'économie française, **44 secteurs** comptaient **plus d'une réglementation particulière** ;

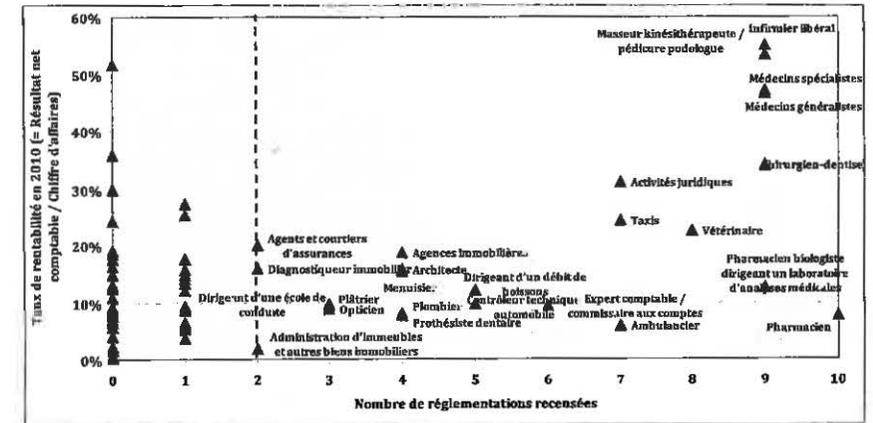
¹ COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform Programme 2012 of France and delivering a Council opinion on the Stability Programme of France, 2012-2016.

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

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

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

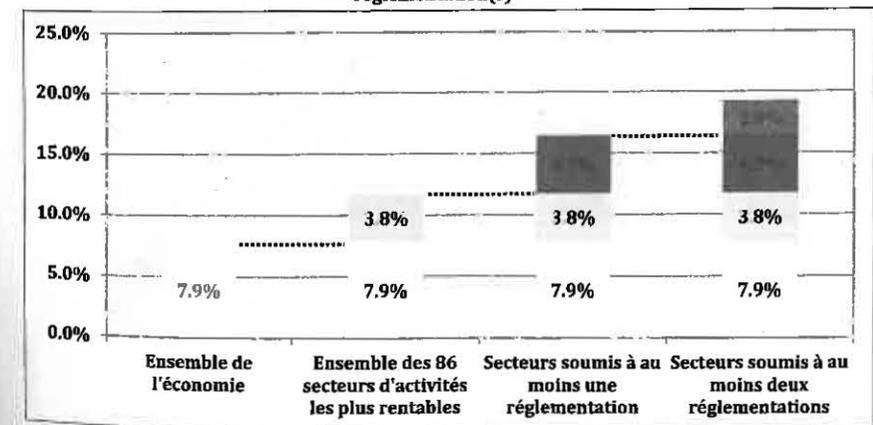
Graphique 1 : Les 86 sous-secteurs d'activité les plus rentables en 2009 ou 2010 font apparaître une corrélation entre niveau de rentabilité et nombre de réglementations



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

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

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



Source : Mission IGF, d'après données INSEE

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

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

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

1.2.2. Les 37 professions analysées représentent un poids économique substantiel

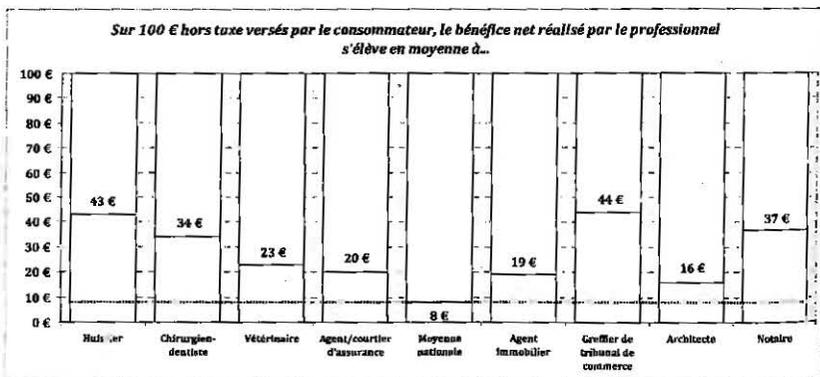
Les activités réglementées étudiées ont représenté en 2010 un chiffre d'affaires cumulé de 235,8 Md€, une valeur ajoutée de 123,8 Md€, un bénéfice de 42,7 Md€ et 1,1 million d'emplois salariés.

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

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

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

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



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

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

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

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

- ♦ le professionnel exerce sous forme individuelle sans autre associé et le bénéfice⁵ de sa structure d'exercice, déclaré à l'impôt sur le revenu, correspond précisément au revenu personnel net qu'il retire de son activité professionnelle, indépendamment de ses éventuelles autres sources de revenus par exemple mobiliers (qu'il ait par ailleurs aucun, un ou plusieurs salariés). Ce cas de figure, où le revenu du professionnel se lit directement dans les déclarations de bénéfices des structures d'exercice, concerne majoritairement 23 des 37 professions examinées⁶ et un total de 330 000 professionnels ;
- ♦ le professionnel exerce avec d'autres associés et le bénéfice de la structure d'exercice collective est partagé entre les associés, chacun déclarant à l'impôt sur le revenu sa quote-part du bénéfice dégagé. Ce cas de figure, majoritaire au sein de 3 des 37 professions examinées⁷, rend le revenu personnel du professionnel plus difficile à cerner sur la base des données dont la mission disposait. La mission a donc fait procéder, pour ces professions, à des examens sur échantillons de déclarations de bénéfices et de revenus, qui ont en général confirmé les ordres de grandeurs relevés chez les professionnels sans associé ;
- ♦ le professionnel exerce sous forme de société, imposée à l'impôt sur les sociétés, dont il est à la fois actionnaire (il se verse des dividendes) et parfois salarié (il peut se verser un salaire). Dans ce cas, le revenu du professionnel dépend de son salaire et de sa participation au capital de l'entreprise. Cette situation concerne majoritairement 11 des 37 professions examinées. La mission a, pour ces 11 professions, fait procéder à un examen sur échantillons⁸, qui a montré que dans ce cas, le revenu moyen est en général supérieur à la moyenne des revenus observés pour les professionnels sans associé, ce qui tient au fait que les professionnels exerçant sous forme sociétale déclarant à l'IS ont structurellement les volumes d'activité les plus importants et réalisent des économies d'échelle sur leurs frais généraux.

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

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

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

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

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

Tableau 1 : Revenus moyens des professionnels étudiés dans le rapport

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

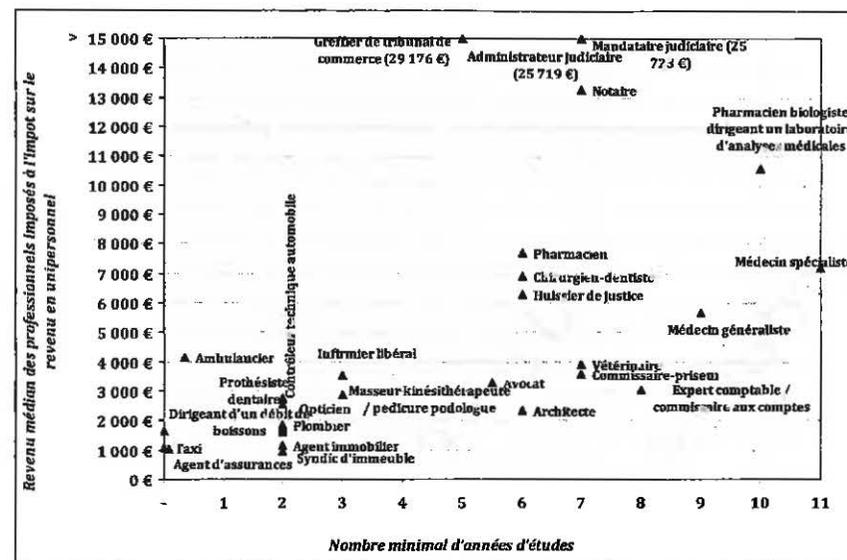
Source : IGF, d'après les données de la DGFIP sur l'exercice 2010.

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

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

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

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



Source : Mission IGF

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

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

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

Cette comparaison conduit aux constats suivants :

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

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

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

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

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

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

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

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

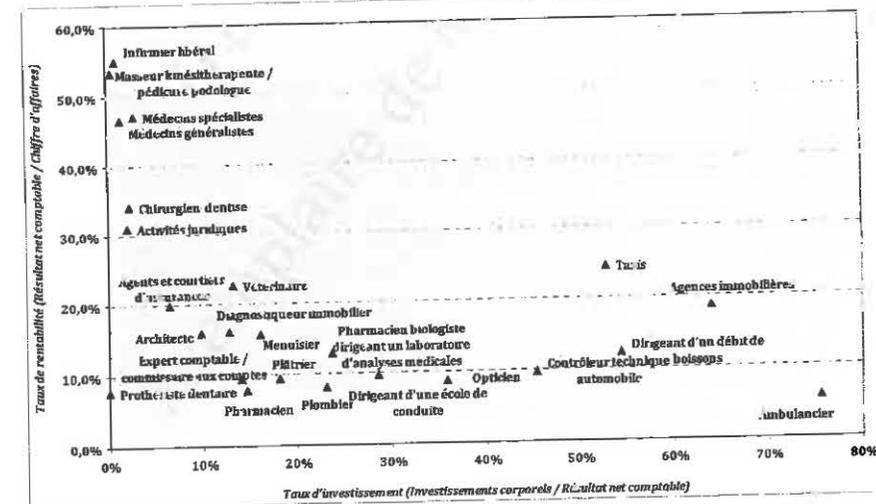
Source : Mission IGF, d'après les rencontres avec les représentants des professionnels, l'analyse des conventions collectives et les données fiscales de la DGFIP au titre de l'exercice 2010.

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

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

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

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

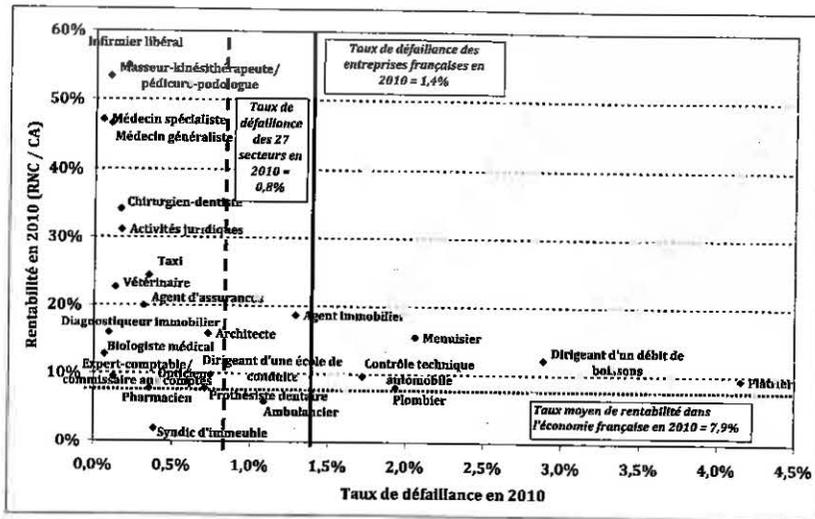


Source : Mission IGF, d'après les données de l'INSEE pour l'exercice 2010.

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

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

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



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

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

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

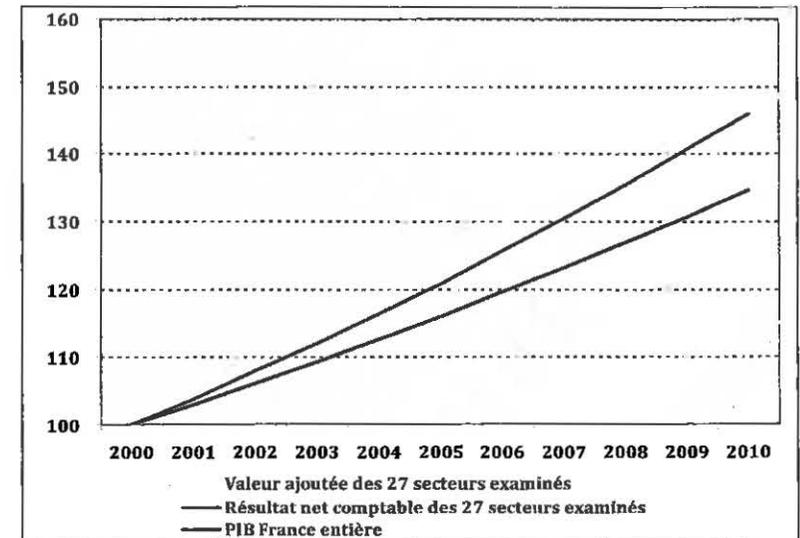
2.5. Entre 2000 et le 2010, les professions réglementées examinées ont vu leur valeur ajoutée augmenter de 54 % en moyenne alors que le PIB progressait de 35 %

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

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

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

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



Source : IGF.

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

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

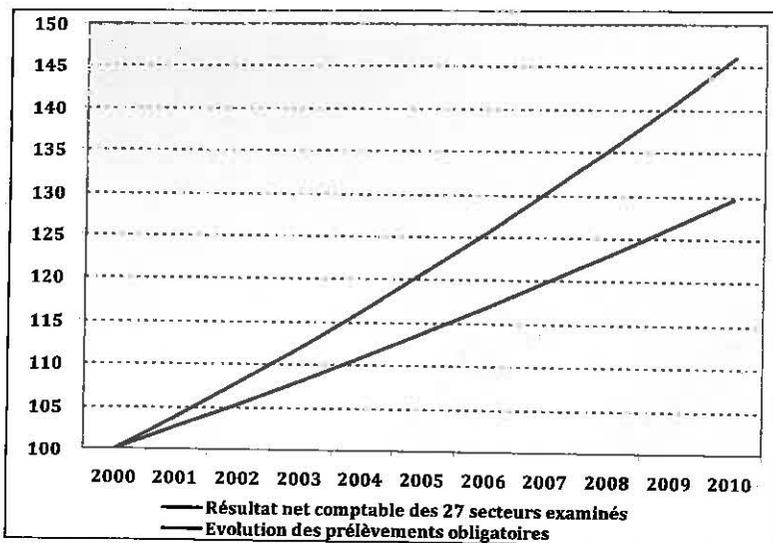
Elle a tout d'abord considéré qu'au vu des caractéristiques techniques des professions concernées, le résultat des entités d'exploitation peut s'apparenter à un quasi-prélèvement obligatoire sur les ménages et les entreprises français. Trois éléments plaident en ce sens :

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce modèle de libre marché caractérise la très grande majorité des produits ou services proposés dans les économies développées¹⁰.

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

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

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

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

Source : Mission IGF.

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

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

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

Le manque d'expertise du consommateur sur l'étendue de son besoin, sur la qualité et sur l'adéquation des services proposés justifie l'existence de principe d'exigences de qualifications¹¹ :

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

La prise en charge du coût par un tiers payant (sécurité sociale, assurance), l'obligation de consommer le service pour respecter des exigences d'ordre public¹² ou l'impossibilité pour le consommateur de choisir le professionnel auquel il a affaire justifient l'existence de principe de tarifs réglementés :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

- en application du code de la santé publique, la délivrance d'un médicament peut dès aujourd'hui être assurée par un préparateur en pharmacie, sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien¹³, et non obligatoirement par le pharmacien en personne ;
- ♦ depuis le 1^{er} janvier 2013, les officines de pharmacies sont autorisées à vendre certains de ces médicaments sur leur site internet.¹⁴

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

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

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

Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012.

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

4.6. Le monopole des mandataires judiciaires

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

Cette liste est caractérisée par deux formes de restriction :

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

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

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

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

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

- ♦ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ♦ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles¹⁵ ;
- ♦ le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures¹⁶ ;
- ♦ les délais de réalisation des créances, qui ne dépendent pas toujours des professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;
- ♦ les mandataires judiciaires sont tenus de consacrer un temps disproportionné aux dossiers de liquidation à faibles enjeux ;

¹⁵ Les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'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.

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

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

Tableau 9 : Caractéristiques démographiques de la liste des mandataires judiciaires au 1^{er} janvier 2012

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

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

Conclusion

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

Dans une telle option, la Direction générale des finances publiques ou les 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 €¹⁷), et dont les créanciers publics sont, de fait les seuls ayants-droit, une gestion directe (pour environ 80 % des dossiers) ;
- ♦ pour les procédures pour lesquelles l'actif réalisable est plus important ou dans les cas les plus complexes (contentieux en cours, ramifications internationales...), la gestion de la procédure pourrait être confiée à des acteurs privés présentant les compétences juridiques et économiques suffisantes (les actuels mandataires judiciaires qui se concentreraient sur les dossiers à forts enjeux ou des professionnels du droit ou du chiffre disposant d'une expertise, par exemple) sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires et en prévoyant un cadre déontologique précis.

Les avantages de cette option seraient :

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

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

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

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

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

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

Source : Mission IGF.

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

Aux termes de la réglementation actuellement en vigueur²⁰, un patient peut être transporté de plusieurs façons, selon son état de santé :

- dans une ambulance conduite par un ambulancier si le patient doit obligatoirement être transporté en position allongée ou demi-assise ou sous la surveillance d'une personne qualifiée ; les ambulanciers disposent donc d'un monopole sur le transport sanitaire par ambulance ;
- en véhicule sanitaire léger²¹ (exploité par des sociétés d'ambulances) ou en taxi si le patient a besoin d'une aide au déplacement technique ou humaine ; les ambulanciers et les taxis disposent donc d'un monopole sur cette forme de transport sanitaire appelée transport assis professionnalisé (TAP) ;
- dans les autres cas, le patient doit emprunter les transports en commun ou un véhicule particulier.

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Source : Données publiques

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

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

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

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

Conclusion

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

4.10. Le monopole géographique de postulation des avocats

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

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

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

Conclusion

Dans ces conditions, plusieurs options seraient envisageables :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 2 : Dernières révisions tarifaires des professions du droit

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

Conclusion

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

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

5.2.1. Le tarif réglementé des notaires sur les négociations immobilières

Le service de négociation immobilière par les notaires représente entre 1 % et 15 % du chiffre d'affaires des offices²³.

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

Conclusion

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

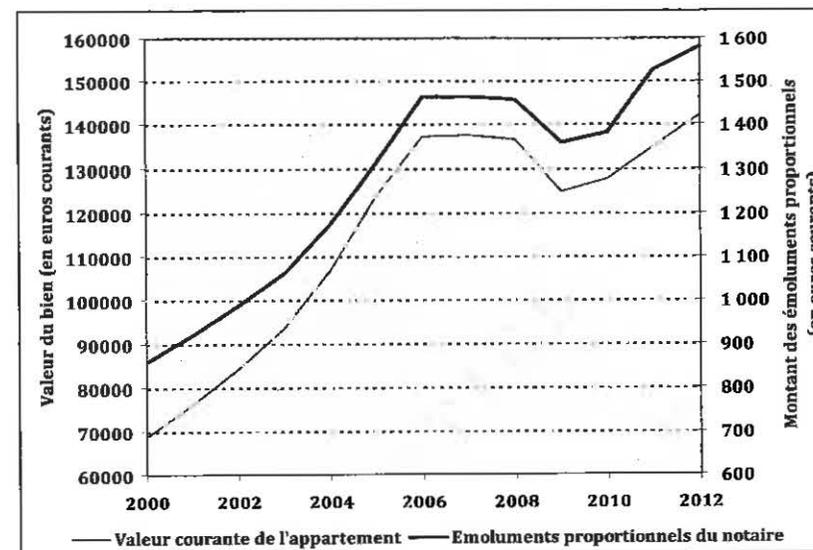
Ville	Type de bien	Prix médian du bien (en euros courants)			Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		
		2000	2012	Évolution 2000-2012	2000	2012	Évolution 2000-2012
Rennes	Appartement de 60 m ²	68 836	141 855	+106 %	859	1 582	+73 %
	Maison de 100 m ²	133 333	260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

Source : Conseil supérieur du notariat pour l'évolution du prix des biens (à partir des prix au m² médians constatés dans les actes de vente), calculs de la mission pour les émoluments proportionnels. Les exemples ont été 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).

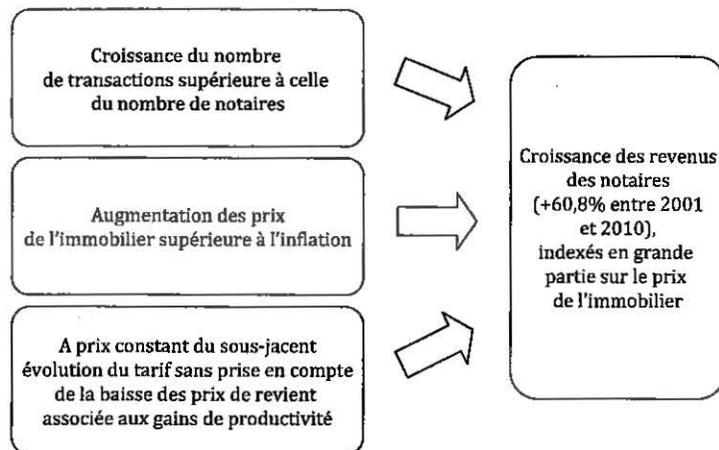
Graphique 9 : Évolution depuis 2000 du prix d'un appartement de 60 m² à Rennes et des émoluments variables associés à son acquisition (en valeur courante)



Source : INSEE-Notaires, mission IGF.

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

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



Source : Mission IGF

Ainsi, les émoluments forfaitaires (ex. contrat de mariage sans apport) et les émoluments proportionnels (ex. acte de mutation de propriété immobilière) ont été systématiquement revalorisés pour suivre l'inflation depuis les années 1980, alors que : i) l'informatisation générant dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des assiettes servant de base au calcul des tarifs proportionnels (immobilier principalement) augmentaient parallèlement de plus de 100 % en euros constants, ce qui a au surplus réduit la dégressivité du tarif²⁴.

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

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

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

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

- ♦ émoluments proportionnels : 2133 € HT
- * 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 pour l'étude du notaire s'élève à 1 545 € pour un peu moins de 15 heures de travail. Le coût horaire estimé pour chaque intervenant intègre les frais de structure. Il résulte d'une estimation établie par le CSN pour un office de taille moyenne comptant deux associés et 11 salariés.

²⁴ Autour de la valeur moyenne de transaction, la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981. En 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € en euros constants en 2011, et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se 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 %.

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

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

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

Source : Conseil supérieur du notariat.

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

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

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

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

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

Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société 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, dans les phases judiciaires des procédures, applicables aux missions d'assistance, de surveillance, d'administration et en cas de plan de cession selon le chiffre d'affaires réalisés durant la période d'intervention.

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

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

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

Source : Mission IGF.

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

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

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

Conclusion

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

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

5.3.3. Les tarifs forfaitaires des huissiers

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

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

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

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

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

Source : *ibid.*

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

Les données nationales et une enquête menée par la DGCCRF²⁵ indiquent qu'une étude d'huissiers de justice organisée efficacement peut générer une rentabilité de 60 % sur un chiffre d'affaires important.

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

Conclusion

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

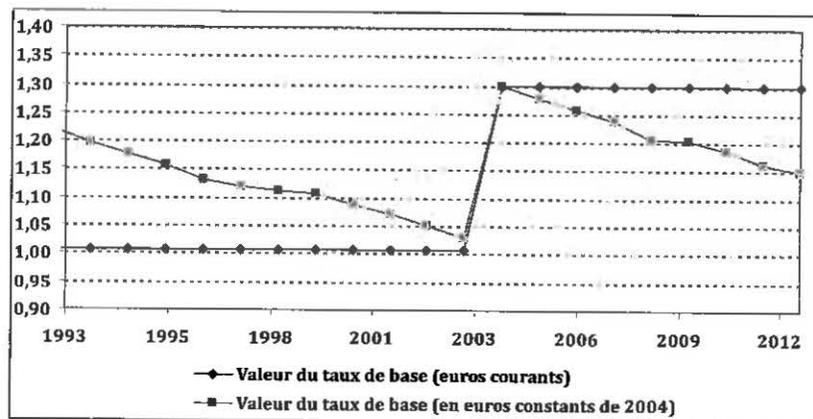
²⁵ Enquête réalisée au dernier trimestre 2012 sur un échantillon de douze études illustrant des localisations et des structurations variées. Le rapport met en évidence les variations importantes de rentabilité en fonction de l'organisation et du lieu d'implantation de l'office.

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

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

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

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



Source : Journal Officiel.

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

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

Ces pratiques appellent les remarques suivantes :

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

6.3. Certaines tâches nouvelles pourraient être confiées aux infirmiers

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

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

Conclusion

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

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

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

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

Actuellement, les ophtalmologistes prescrivent des lunettes correctrices.

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

Deux possibilités existent déjà :

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

- ♦ un ophtalmologiste peut²⁶ déléguer à un opticien l'établissement du bilan des défauts de vision d'un patient et le droit de prescription de lunettes correctrices.

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

- ♦ le recours à un ophtalmologiste pour obtenir une prescription de lunettes correctrices se traduit par des délais d'attente importants en raison du nombre réduit d'ophtalmologistes ;
- ♦ la répartition par âge des 5 309 ophtalmologistes²⁷ actuellement en exercice conduit à penser, dans une hypothèse optimiste, que seuls 2 715 des ophtalmologistes actuellement en activité le seront encore en 2022. Les étudiants en médecine devant devenir ophtalmologistes entre 2012 et 2022 sont au plus 1378 praticiens. Si 4 093 ophtalmologistes sont en activité en 2022, la population d'ophtalmologistes aura baissé d'environ 23 %.

Conclusion

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

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

²⁷ Données démographiques du conseil national de l'ordre des médecins, au 1^{er} janvier 2012.

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

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

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

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

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

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

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

Cette situation introduit une confusion entre trois notions distinctes :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

Pour les professions aux études les plus longues (médecins généralistes et spécialistes), la durée des études, la planification sanitaire complexe qu'elle induit et le coût global de la formation supporté pour une part significative par les finances publiques peuvent expliquer l'existence d'un mécanisme de régulation pour la poursuite des études de médecin généraliste ou spécialiste²⁹.

En revanche, pour l'accès aux formations de :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

Par exemple, la mission a relevé les situations suivantes :

- le nombre de notaires (titulaires ou salariés) nommés par le Garde des Sceaux a augmenté de 30 % depuis 1980, alors que, depuis, le nombre annuel de transactions immobilières a doublé (passant de 0,6 million à 1,2 millions). Les charges de notaire titulaire se cèdent pour des montants représentant 2,2 années de bénéfices ; leur financement par la Caisse des dépôts et consignations est conditionné à l'octroi d'une garantie accordée par la profession au nouveau venu ;
- les charges des greffiers de tribunaux de commerce, liées au nombre de tribunaux de commerce, se cèdent pour des sommes représentant en moyenne 2,6 années de bénéfices ; la mission a également noté qu'un effet des règles sur l'implantation est que les membres de 7 familles contrôlent directement ou indirectement 21 des 134 greffes de tribunaux de commerce présents sur le territoire français³⁰ ;
- les autorisations d'ouverture des officines pharmaceutiques sont cédées en même temps que les officines elles-mêmes, pour un prix compris entre 70 % et 100 % du chiffre d'affaires réalisé sur une année ;
- les autorisations de stationnement des taxis se vendent 200 000 € à Paris (+ 68 % depuis 2004), 160 000 € à Marseille et Aix-en-Provence (+160 % depuis 2004) et 350 000 € à Nice (+350 000 €) ;

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

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

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

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

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

Conclusion

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

8.3. La liste des administrateurs judiciaires pourrait être élargie

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

Tableau 20 : Caractéristiques démographiques de la liste des administrateurs judiciaires au 1^{er} janvier 2012

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

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

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

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

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

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

Tableau 21 : Résumé des options de modernisation envisageables

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

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

Source : Mission IGF.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Direction Générale du Trésor conclut que :

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

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

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

Source : Mission IGF.

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

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

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

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

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

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

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

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

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

Rapport

Tableau 23 : Pouvoirs disciplinaires des ordres sur les professionnels

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

Rapport

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

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

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

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

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

Sur le principe même de ces suppressions, le Conseil constitutionnel a jugé que la suppression d'un privilège professionnel ne constituait pas une privation de propriété au sens de l'article 17 des droits de l'homme et du citoyen³². Ainsi, le droit de présentation des officiers publics ministériels a une valeur patrimoniale³³ mais les pouvoirs publics peuvent réformer ces professions et en supprimer certaines prérogatives exclusives à condition que cette suppression soit justifiée par un motif d'intérêt général (recherche de compétitivité ou modernisation d'un secteur, par exemple).

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

Le Conseil constitutionnel a, à plusieurs reprises, vérifié que le montant ou les modalités d'indemnisation prévues par le législateur n'étaient pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation³⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

Réforme	Dispositions indemnitaires prévues par le législateur	Réaction du conseil constitutionnel	Coût estimé de la réforme
<p>Suppression du monopole de postulation des avoués auprès des cours d'appel</p> <p>L'indemnisation concerne 430 avoués exerçant au sein de 235 offices.</p>	<p>- indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, fixée par le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Paris ;</p> <p>- indemnités de licenciement des salariés ;</p> <p>- participation des employeurs au contrat de sécurisation professionnelle (CSP)</p>	<p>Censure de certains postes préjudiciables de carrière, économiques et accessoires</p> <p>indemnisation :</p> <p>toutes causes confondues.</p>	<p>Le coût total de la réforme, hors frais financiers et de gestion, peut être évalué à 385 M€ :</p> <p>- 304 M€ pour les offices (offres droit de présentation + parts d'industrie) ;</p> <p>- 68,4 M€ pour les indemnités de licenciement des salariés (sur la base de 1 400 licenciements) ;</p> <p>- 10 M€ au titre du CSP ;</p> <p>- 2,5 M€ à rembourser à la CNA.</p> <p>Ces chiffres sont susceptibles d'évoluer en fonction du montant des expropriations éventuelles, du nombre de licenciements effectifs au 31 décembre 2012 et du nombre de salariés acceptant le contrat de sécurisation professionnelle. Ils correspondent a priori à un minorant du coût effectif de la réforme.</p> <p>La suppression du monopole de 235 offices peut être évaluée à environ 1,6 M€ par office.</p>
<p>Ouverture à la concurrence des ventes volontaires de meubles</p> <p>L'indemnisation concerne 458 commissaires-priseurs exerçant au sein de 327 études.</p>	<p>- préjudice lié à la perte de la valeur de l'office, limité à l'activité des ventes volontaires. L'indemnité est calculée en prenant pour base la somme de la recette nette moyenne au cours des cinq derniers exercices et de trois fois le solde moyen d'exploitation de l'office au cours des mêmes exercices ;</p> <p>- le préjudice subi du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire du droit de présentation a été fixé à 50 % de l'assiette, du fait que les commissaires-priseurs bénéficiaient du maintien du monopole de l'activité des ventes judiciaires et de la poursuite de l'activité des ventes volontaires (avec des variations de plus ou moins 20 % de l'indemnité en fonction de la situation particulière des études) ;</p> <p>- indemnités de licenciement des salariés ;</p>	<p>SO</p>	<p>La méthode retenue par le législateur a conduit à estimer l'indemnisation des professionnels à 443MF, sur lesquels 1,5 % seraient consacrés à l'indemnisation des notaires et huissiers de justice (aucune demande en ce sens n'a été formulée).</p> <p>Les effectifs salariés étaient compris entre 1 500 et 2 000. La loi avait prévu une indemnisation correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté dans la profession, dans la limite de trente mois. Le coût en avait été évalué à 40MF.</p> <p>L'évaluation globale du coût de la réforme était d'environ 76 M€ pour 327 études (93 M€ en valeur 2012), soit environ 232 k€ par étude (286 k€ en valeur 2012).</p>

Source : Mission IGF.

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

CONCLUSION

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

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

Ces options relèvent de plusieurs logiques, notamment :

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

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

Rapport

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

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

Rapport

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

- 70 -

Rapport

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

- 71 -

Rapport

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

- 72 -

Rapport

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

Source : Mission IGF.

- 73 -

Rapport

A Paris, le 6 mars 2013

L'inspecteur des finances, chef de la mission



Michaël FRIBOURG

L'inspecteur des finances



Arnaud LAURENTY

L'inspecteur adjoint des finances



Matthieu OLIVIER

L'inspecteur des finances



Olivier MESLIN

Sous la supervision de l'inspecteur général des finances



Jacques LE PAPE

ANNEXE I

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