



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

RAPPORT

N° 2012-M-057-03

Les professions réglementées

Tome 3 – Annexes sectorielles

- MARS 2013 -

ANNEXES SECTORIELLES

ANNEXE 1

Annexe sectorielle sur la profession de notaire

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie du notariat.....	1
1.2.2. Structures d'exercice.....	3
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	4
1.3. Analyse économique de la profession	5
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	5
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	6
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	7
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	7
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	9
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels	9
1.4.5. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des notaires par les données de cession d'offices	10
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	11
2.1. Tâches réservées aux notaires.....	11
2.1.1. Actes soumis à la publicité foncière (décret du 4 janvier 1955).....	12
2.1.2. Successions.....	13
2.1.3. Donations	13
2.1.4. Mariage.....	13
2.1.5. Actes divers.....	13
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	14
2.2.1. Conseils aux particuliers.....	14
2.2.2. Négociation et gestion immobilière.....	14
2.2.3. Conseils aux entreprises et aux agriculteurs	14
2.2.4. Conseils aux collectivités	15
2.2.5. Les activités hors monopole représentent au moins 11 % du chiffre d'affaires de la profession	15
2.3. La totalité des activités exercées en monopole et une majorité d'activités hors monopole font l'objet d'une réglementation tarifaire	16
2.3.1. Certains émoluments sont proportionnels au montant de la valeur patrimoniale énoncée dans l'acte	17
2.3.2. D'autres émoluments donnent lieu à une rémunération fixe ou forfaitaire	17
2.3.3. Certaines activités donnent lieu à une combinaison d'émoluments fixes et d'émoluments variables.....	18
2.3.4. L'actualisation du tarif peut survenir soit pour introduire de nouvelles missions confiées aux notaires, soit pour compenser l'érosion monétaire	18
2.4. Conditions d'accès à la profession	19
2.4.1. L'accès à la profession de notaire suppose une formation spécifique de niveau bac+7 incluant deux années de stage professionnel	19

2.4.2.	<i>Au sein d'une étude notariale, le notaire peut déléguer à ses Clercs et assistants notaires un nombre important de tâches matérielles préparatoires aux actes authentiques</i>	20
2.4.3.	<i>Le nombre de notaires salariés a été multiplié par trois en sept ans et 82,5 % de ces professionnels sont des femmes</i>	23
2.4.4.	<i>Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales de notaires</i>	20
2.5.	Modalités d'exercice particulières	24
2.5.1.	<i>Contrôle de la profession et procédure disciplinaire</i>	24
2.5.2.	<i>Participation à la lutte contre le blanchiment d'argent</i>	25
2.5.3.	<i>Obligation de formation continue, bureaux annexes et règlement national</i>	26
2.6.	Éléments de comparaison internationale	26
3.	QUESTIONS SOULEVÉES	28
3.1.	La pertinence du périmètre du monopole des notaires, souvent interrogée, n'a fait l'objet d'aucune évolution significative.....	28
3.2.	L'augmentation des prix des sous-jacents s'est traduite depuis les années 1980 par une forte hausse de la rémunération des notaires, sans lien avec le coût du service rendu	29
3.2.1.	<i>La profession bénéficie d'une rentabilité et de revenus importants, dont la croissance depuis 1981 est fortement liée aux transactions immobilières</i>	29
3.2.2.	<i>L'évolution des émoluments fixes a globalement suivi l'inflation durant la période 1981-2011, période qui a coïncidé avec l'informatisation des études notariées</i>	30
3.2.3.	<i>Les émoluments variables des notaires n'ont pas connu de réévaluation en fonction de l'évolution des prix qui en constituent l'assiette</i>	31
3.2.4.	<i>Les données du conseil supérieur du notariat portant sur les coûts et les émoluments associés à l'acte de vente d'un bien immobilier de 200 000 € révèlent l'écart entre les coûts des études et les prix facturés</i>	35
3.3.	La dégressivité du barème est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981, et le barème notarié s'apparente à un taux uniforme dans les zones de prix élevés	36
3.4.	En l'absence de liberté d'installation, le prix des études de notaire croît et contribue à l'augmentation des tarifs.....	37
3.5.	L'écart de rémunération entre les différents statuts de notaire diplômé n'est pas justifié par la différence de compétence ou de responsabilité.....	40
3.6.	La croissance de la demande et du chiffre d'affaires du secteur n'est pas associée à une augmentation du nombre d'études et se traduit par des inégalités entre notaires établis et candidats à l'installation.....	41
3.7.	Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire des actes de négociation immobilière ne semblent pas réunies dans tous les cas	43
3.8.	La Cour de Justice de l'Union européenne a statué sur le fait que les activités des notaires ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité de la Communauté Européenne	44
4.	OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	46
4.1.	Options spécifiques à la profession	46
4.1.1.	<i>Suppression du monopole de rédaction des actes soumis à publicité foncière</i>	46
4.1.2.	<i>Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières</i>	47
4.1.3.	<i>Les actes des notaires au tarif proportionnel à la valeur énoncée dans l'acte (transactions immobilières, hypothèques, successions...)</i>	47

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

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des notaires est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie du notariat

Le nombre de notaires en exercice a augmenté modérément entre 1980 et 2005, avant de croître de façon significative depuis 2005 (+14,4 % entre 2005 et 2012) grâce notamment au développement du notariat sous forme salariée. Ce développement récent explique 50 % de la hausse absolue du nombre des notaires depuis 2005, à la faveur d'un triplement de celui des notaires salariés en sept ans.

Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Titulaires (individuels et associés)	Notaires salariés	Ensemble des notaires
2005	1 927	5 952	7 879	263	8 142
2006	1 877	6 129	8 006	320	8 326
2007	1 839	6 282	8 121	408	8 529
2008	1 803	6 389	8 192	524	8 716
2009	1 781	6 465	8 246	612	8 858
2010	1 783	6 519	8 302	710	9 012
2011	1 756	6 636	8 392	755	9 147
2012	1 711	6 754	8 465	847	9 312
Évolution 2005-2012	-11,2 %	13,5 %	7 %	222,1 %	+14,4 %

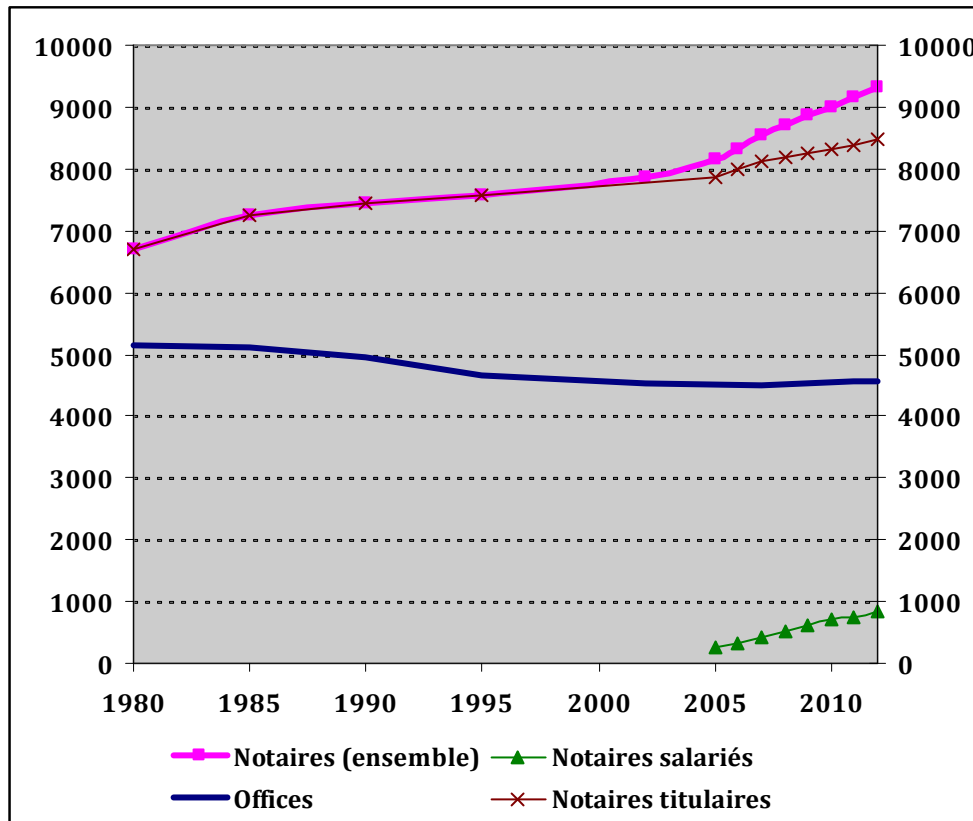
Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.

Sur la même période 2005-2012, le nombre d'études est resté stable autour de 4 550, après avoir connu une période de retrait entre 1980 et 2002 (600 études supprimées pour passer de 5 134 à 4 540).

La combinaison de ces deux évolutions traduit un recours croissant à l'association et une augmentation du nombre moyen de notaires par étude (1,3 en 1980, 1,7 en 2002 et 2,0 en 2012).

Annexe 1

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



Source : Mission IGF et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice pour les données postérieures à 2005.

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 9 312 professionnels d'après la Chancellerie. 71 % sont des hommes, et 44 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans (pour une moyenne d'âge de 49 ans)¹. La part des femmes dans les tranches d'âge inférieures à 50 ans est homogène (autour de 37 %) et supérieure à la moyenne de 29 %, ce qui devrait se traduire par une féminisation progressive dans les quinze prochaines années.

Tableau 2 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1^{er} janvier 2012

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	32	19	51	37 %
30-40 ans	1309	809	2118	38 %
40-50 ans	1902	1123	3025	37 %
50-60 ans	1730	600	2330	26 %
60-70 ans	1468	156	1624	10 %
70 ans et plus	114	17	131	13 %
NR*	13	20	33	61 %
Ensemble	6568	2744	9312	29 %
Age moyen	50,5	45,5	49,0	-

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

¹ Source : Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice

1.2.2. Structures d'exercice

Un notaire titulaire d'un office peut adopter différentes modalités d'exercice de la profession :

- ◆ l'exercice individuel (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ l'exercice sous forme de société, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
 - **société civile professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous notaires, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés² ;
 - **société d'exercice libéral (SEL)** : des associés non professionnels (issus d'autres professions juridiques ou judiciaires) peuvent participer au capital en complément des notaires associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux notaires (à responsabilité limitée, sous forme anonyme, par actions simplifiées, en commandite par action) ;
 - **société en participation d'exercice libéral** : cette société³ qui regroupe une ou plusieurs professions libérales réglementées n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de professionnels. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

Tableau 3 : Évolution de la structure des offices depuis 2005

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	1928	1877	1838	1801	1781	1783	1754	1705	-11,6 %
SCP	2500	2550	2590	2605	2617	2616	2611	2603	4,1 %
SEL	69	74	79	92	104	145	191	252	265,2 %
Office vacant ou non pourvu	8	9	12	14	17	29	24	18	125,0 %
Nombre total d'offices	4505	4510	4519	4512	4519	4573	4580	4578	1,6 %

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

Les notaires ont par ailleurs la possibilité de créer entre eux ou avec d'autres professionnels **une société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

Ils peuvent créer entre eux une **association de type loi de 1901**. L'association, qui ne constitue pas une structure d'exercice, ne pourra concerner que des notaires résidant dans une même commune ; elle vise à mettre en commun une partie de leurs activités.

Le notaire peut également être membre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique, ou encore associé d'une société en participation.

² La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi a donc supprimé cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

³ Régie par le titre II de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

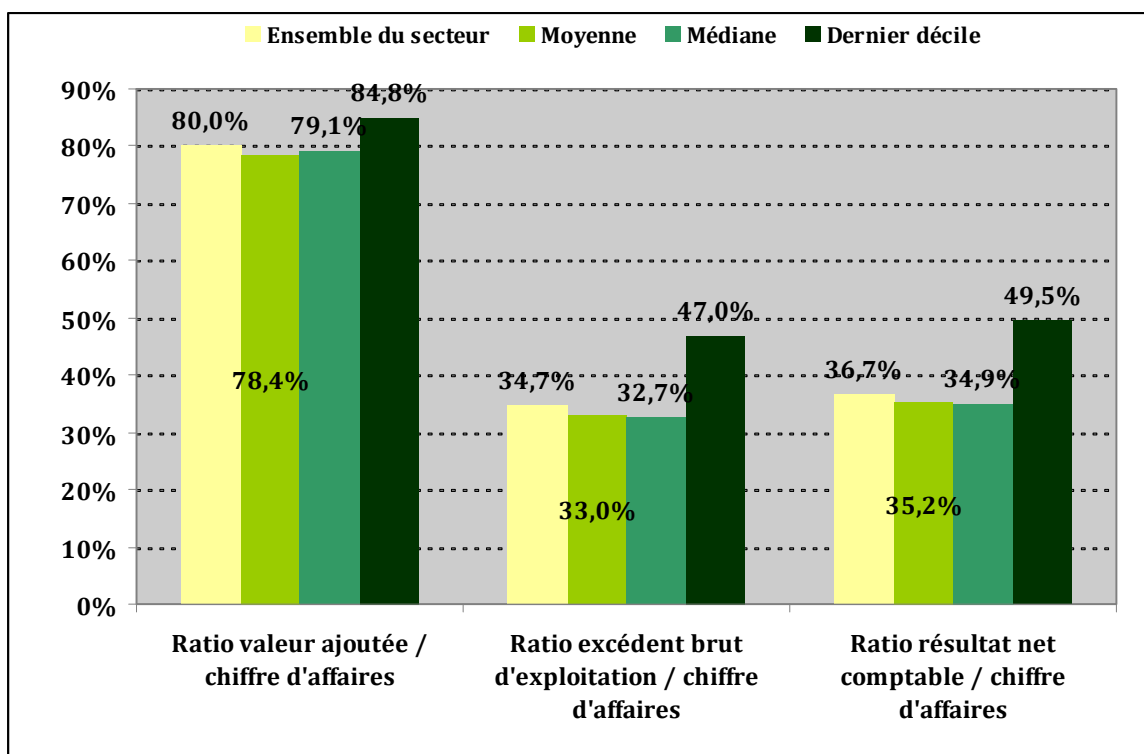
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

Tableau 4 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	5 626 397 572 €	1 338 344 €	918 203 €	1 607 915 €	2 640 247 €
Valeur ajoutée	4 501 572 165 €	1 070 783 €	722 619 €	1 287 077 €	2 149 795 €
Excédent brut d'exploitation	1 949 802 013 €	463 797 €	297 408 €	573 106 €	963 730 €
Résultat net comptable	2 063 601 645 €	490 866 €	318 795 €	610 508 €	1 035 937 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 36,7 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 35,2 %, que la médiane de la rentabilité est de 34,9 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 49,5 % en 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

38 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 5). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à **la rémunération annuelle du notaire titulaire, s'élève à 190 812 € en 2010, soit 7,75 fois le salaire annuel net moyen d'un salarié en France.**

60 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 690 944 € à répartir entre 2,7 associés en moyenne⁴, soit une **rémunération nette annuelle par associé de 255 905 €.**

2 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 278 422 €.

Tableau 5 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	1 615	190 812 €	159 410 €	24 627 €	20 107 €	7,75	7,93
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	2 508	690 944 €	505 731 €				
Entreprise imposée à l'IS	81	278 422 €	185 491 €				
Total	4 204	490 866 €	318 795 €				

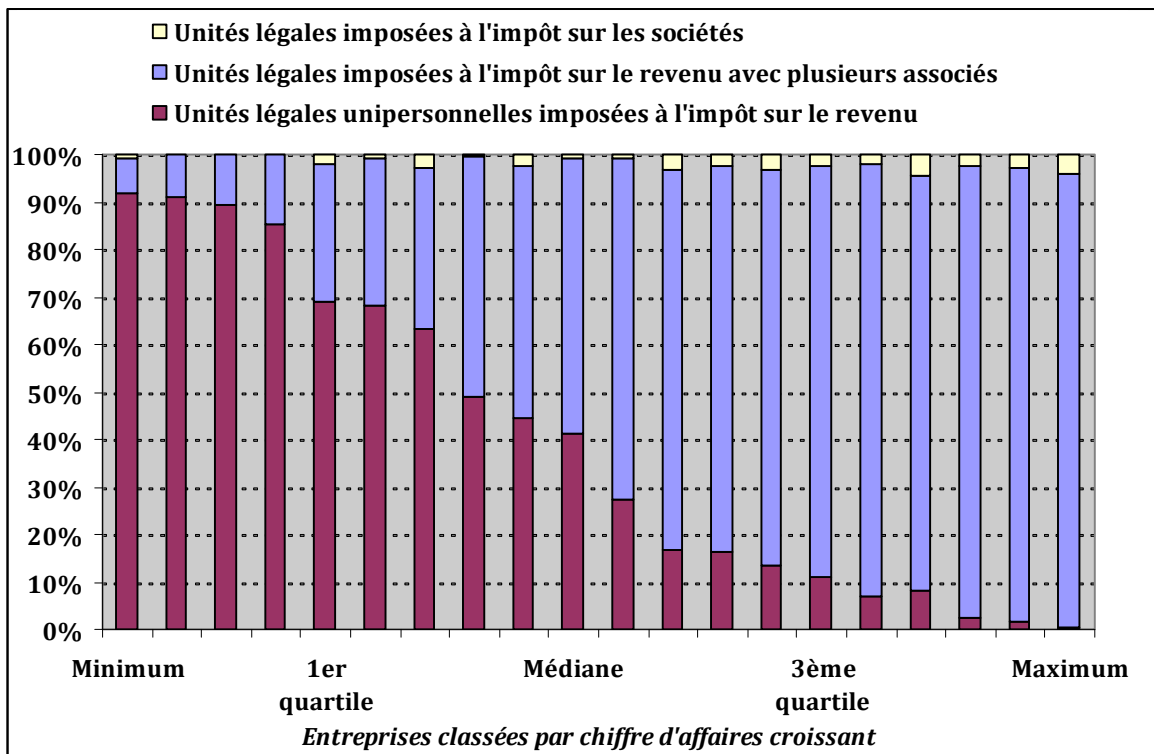
Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 3 illustre une corrélation forte entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît linéairement de 92 % à 0 % lorsque le chiffre d'affaires augmente, le complément étant constitué principalement de sociétés à plusieurs associés, imposées à l'impôt sur le revenu.

⁴ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

Annexe 1

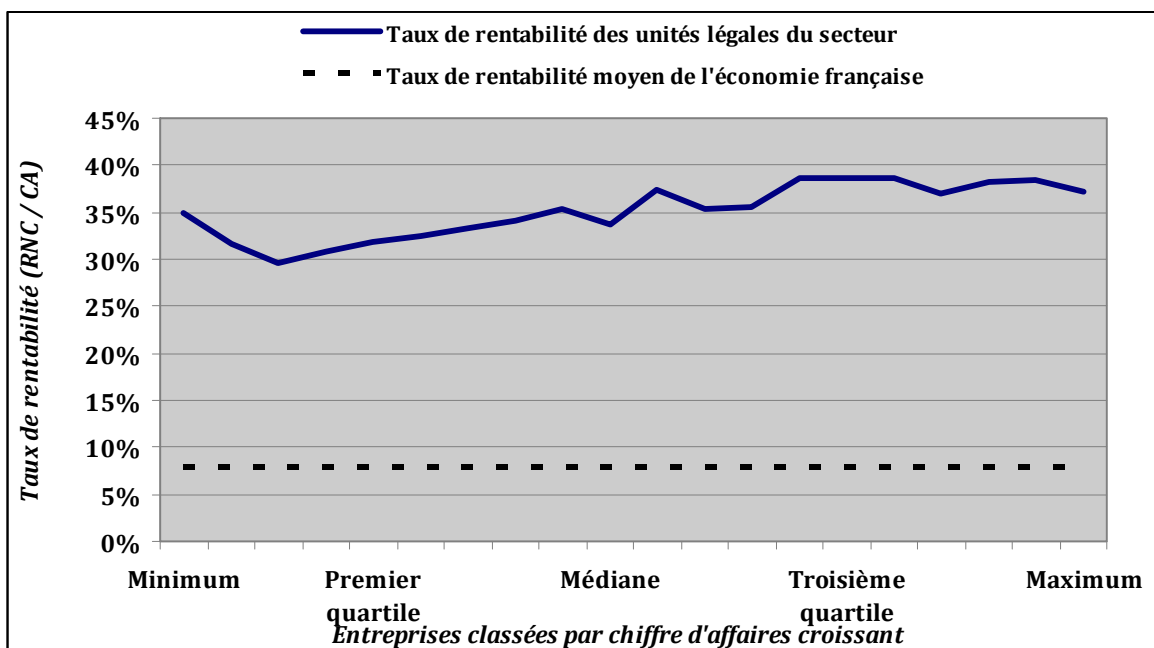
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Annexe 1

Au-delà du premier décile (entreprises les plus petites), qui connaît une rentabilité comprise entre 30 % et 35 %, la rentabilité moyenne des structures du notariat augmente linéairement en fonction du chiffre d'affaires, passant de 30 % à 40 %.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé⁵.

Tableau 6 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : Mission IGF.

⁵ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

Annexe 1

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu);
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par notaire des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 7 : Éléments sur la répartition des revenus des notaires en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	22 717 €	77 355 €	13 160 €
Les 10 % qui gagnent le moins	65 834 €	205 079 €	54 188 €
Les 25 % qui gagnent le moins	100 361 €	315 922 €	94 454 €
Moyenne	190 812 €	690 944 €	278 422 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	159 410 €	505 731 €	185 491 €
Les 25 % qui gagnent le plus	237 259 €	816 629 €	363 649 €
Les 10 % qui gagnent le plus	344 354 €	1 338 057 €	647 708 €
Les 1 % qui gagnent le plus	731 376 €	3 519 486 €	1 855 853 €
Nombre d'unités légales	1 615	2 508	81
Rapport interquartile (P75/P25)	2,4	2,6	3,9

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du notariat en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	22 717 €	104 568 €	13 160 €
Les 10 % qui gagnent le moins	70 837 €	303 889 €	60 909 €
Les 25 % qui gagnent le moins	129 275 €	515 679 €	128 427 €
Moyenne	279 143 €	1 225 447 €	429 316 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	239 293 €	867 429 €	199 281 €
Les 25 % qui gagnent le plus	374 104 €	1 471 053 €	581 435 €
Les 10 % qui gagnent le plus	576 581 €	2 362 907 €	744 847 €
Les 1 % qui gagnent le plus	802 088 €	6 108 833 €	1 855 853 €
Nombre d'unités légales	128	319	12
Rapport interquartile (P75/P25)	2,9	2,9	4,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Annexe 1

Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 46 % à la moyenne nationale du notariat** (50 % en médiane). Ces différences s'accroissent avec le chiffre d'affaires (+67 % pour le dernier décile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société (+77 % en moyenne pour les structures à plusieurs associés soumises à l'impôt sur le revenu).

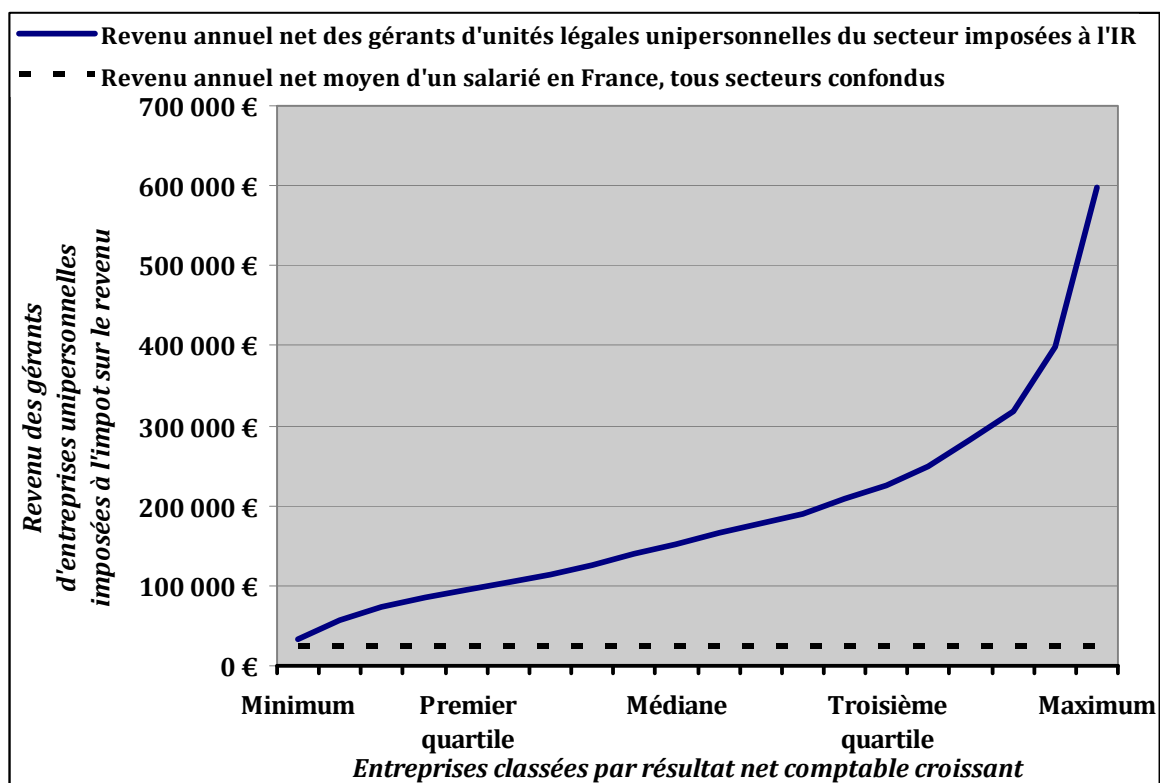
Le notariat est caractérisé par **des revenus élevés et relativement homogènes, avec un rapport interquartile inférieur à 3.**

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile le moins favorisé** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus trois fois supérieurs au revenu net annuel moyen d'un salarié en France** (graphique 5).

Les 10 % les plus aisés ont perçu des revenus supérieurs à 344 354 € par an.

Graphique 5 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés d'entreprises du secteur imposée à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Ces données sont présentées à titre d'illustration et n'ont naturellement pas vocation à décrire de façon complète la structure des revenus individuels des associés de telles sociétés.

Annexe 1

Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

On constate que pour le premier associé, le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 227 695 € en moyenne, **comparable à la moyenne par associé des structures imposées sur le revenu** (255 905 €).

Le revenu moyen est composé à 98,9 % de traitements et salaires et à 1,1 % de revenus fonciers (1 726 €).

Tableau 9 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	227 695	98,9 %
Revenus de capitaux mobiliers	2 500	1,1 %
Revenus fonciers	-	0,0 %
Autres revenus	-	0,0 %
Total des revenus rattachables à l'activité	230 195	100,0 %

Source : Examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010.

1.4.5. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des notaires par les données de cession d'offices⁶

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la chancellerie, permettent d'appréhender la situation économique de ces professions.

Elles ne concernent qu'une partie des offices, qui ont connu une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions font valoir un bénéfice moyen par office individuel de 148 k€, inférieur à la moyenne nationale de 191 k€ pour l'année 2010 (issue des données de la DGFIP).

En revanche, le bénéfice moyen des sociétés (762 k€ par an) est proche de la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (691 k€), et l'application du même ratio de 2,7 associés par société permet de retrouver un niveau de rémunération par associé d'environ 282 k€ par an.

Les données de cession des offices sont en phase avec les analyses menées par la mission sur l'ensemble des études de notaire. Aussi les études cédées peuvent elles être considérées comme représentatives de l'ensemble de la profession.

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession d'après les données issues des dossiers de cession

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	253	926
Montant moyen de la cession (en €)	577 025	1 770 329

⁶ Source : ministère de la justice.

Annexe 1

Indicateur	Office individuel	Société
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	615 162	2 100 437
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	148 139	761 662
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	148 139	282 097*
Nombre de fiches fiscales	446	1 225

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

** sur une base de 2,7 associés en moyenne par société.*

2. Activité de la profession

2.1. Tâches réservées aux notaires

D'après le premier article de l'ordonnance n°45-2590 du 2 novembre 1945, les notaires sont les officiers publics, établis pour recevoir tous les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité attaché aux actes de l'autorité publique, et pour en assurer la date, en conserver le dépôt (pendant 75 ans, et 100 ans pour les actes impliquant un mineur) et en délivrer des copies. La loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives a fixé à 75 ans la durée de conservation requise (ou à 25 ans à compter du décès de l'intéressé si ce délai est plus bref), un délai porté à 100 ans si l'acte se rapporte à un mineur.

Les notaires exercent ces activités sous monopole. L'authentification des actes déléguée aux notaires vise à protéger les intérêts des parties contractantes (cf. encadré 1).

Les notaires bénéficient en particulier du monopole sur l'établissement des actes authentiques en matière immobilière : ventes, donations, donations-partages, successions, partages de successions et divorces, prêts hypothécaires. Tout transfert de propriété d'un bien immobilier doit être publié à la conservation des hypothèques pour être opposable aux tiers, formalité qui revient au notaire de façon exclusive.

Encadré 1 : Acte authentique et acte d'avocat

L'acte authentique

En droit français, l'acte authentique est d'après l'article 1317 du code civil « celui qui a été reçu par des officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises ».

Les officiers publics, dans l'exercice strict de leurs fonctions, peuvent établir des actes ayant le caractère authentique :

- ◆ minutes de notaire (acte de vente, contrat de mariage, testament notarié...);
- ◆ acte d'état civil rédigé par un officier d'état civil (actes de naissance et de décès) ;
- ◆ acte d'huissier sous certaines conditions prévues par la loi (acte de signification d'une assignation, d'une saisie).

Héritée historiquement de la « *procédure de l'insinuation* » (instaurée au XVIème siècle en France), par laquelle un juge actait la reconnaissance des documents qui lui étaient soumis (de donations notamment), l'authentification s'est étendue à de nombreux actes.

La force de l'acte authentique résulte dans la certification d'une date certaine, la force probante de l'acte (sauf contestation judiciaire, les éléments rédigés par le notaire font foi) et sa force exécutoire. En vertu de l'article 19 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat, les actes notariés « *feront foi en justice et seront exécutoires dans toute l'étendue de la République* ».

Certains actes requièrent une forme authentique (leur valeur serait faible ou nulle en cas de conflit) :

- ◆ immobilier : vente ou acquisition d'un bien immobilier ;
- ◆ patrimoine : ouverture d'une succession impliquant un bien immobilier, donations entre vifs (sauf dons manuels) ;
- ◆ famille : contrat de mariage, acte de notoriété héréditaire, exécution d'un testament.

Annexe 1

L'acte d'avocat, nouvel outil de sécurisation juridique des contrats sous seing privés, ne couvre à ce jour aucun des actes relevant du monopole historique des notaires

La loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées qui a fait suite au rapport Darrois⁷ a créé le contreseing d'avocat ou « acte d'avocat », un acte juridique dans lequel l'avocat contresigne un acte sous seing privé, et atteste ainsi avoir pleinement éclairé la ou les parties conseillées sur les conséquences juridiques de cet acte. L'avocat, en apposant sa signature à l'acte sous seing privé, atteste « avoir éclairé pleinement la ou les parties qu'il conseille sur les conséquences juridiques de cet acte » (art. 66-3-1), les parties étant de ce fait, sauf dispositions contraires, dispensées « de toute mention manuscrite exigée par la loi » (art. 66-3-3).

Ce contreseing vise à proposer une sécurisation juridique des contrats conclus entre des particuliers (contrat de location, PACS, acte de cautionnement, donation –hors donation partage) ou des entreprises (ventes de fonds de commerce, cessions de parts, cessions de baux commerciaux).

Il constitue une forme d'acte intermédiaire entre l'acte sous seing privé (source d'insécurité juridique car souvent conclu sans maîtrise de la réglementation, sur la base de modèles génériques) et l'acte authentique (formel mais plus lourd et potentiellement coûteux, sans possibilité de négociation du tarif).

L'acte d'avocat fait « pleine foi de l'écriture et de la signature » des parties. Ainsi une partie ne pourra plus désavouer son écriture ou sa signature aussi facilement puisque l'avocat aura préalablement procédé aux vérifications qui se doivent, sauf à engager une procédure de faux en écriture privée (art. 66-3-2 in fine ; art. 299 C. pr. civ.).

En revanche, l'acte d'avocat n'emporte pas force exécutoire, contrairement à l'acte authentique. Par ailleurs, il ne permet la réalisation d'aucun des actes qui relèvent du monopole des notaires.

Source : Mission IGF.

2.1.1. Actes soumis à la publicité foncière (décret du 4 janvier 1955)

Tout acte ou droit doit, pour donner lieu aux formalités de publicité foncière, résulter d'un acte reçu en la forme authentique par un notaire exerçant en France, d'une décision juridictionnelle ou d'un acte authentique émanant d'une autorité administrative (article 710-1 du code civil). Les actes devant faire l'objet d'une telle publicité incluent :

- ◆ Tous actes, même assortis d'une condition suspensive, et toutes décisions judiciaires, portant ou constatant entre vifs :
 - Mutation ou constitution de droits réels immobiliers autres que les privilèges et hypothèques, qui sont conservés suivant les modalités prévues au code civil ;
 - Bail pour une durée de plus de douze années, et, même pour un bail de moindre durée, quittance ou cession d'une somme équivalente à trois années de loyers ou fermages non échus ;
 - Titre d'occupation du domaine public de l'État ou d'un de ses établissements publics constitutif d'un droit réel immobilier délivré en application des articles L. 34-1 à L. 34-9 du code du domaine de l'État et de l'article 3 de la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 ainsi que cession, transmission ou retrait de ce titre ;
- ◆ Les actes entre vifs dressés distinctement pour constater des clauses d'inaliénabilité temporaire et toutes autres restrictions au droit de disposer, ainsi que des clauses susceptibles d'entraîner la résolution ou la révocation d'actes soumis à publicité ;

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

Annexe 1

- ◆ Les attestations notariées, établies en exécution de l'article 29 du décret du 4 janvier 1955, en vue de constater la transmission ou la constitution par décès de droits réels immobiliers ;
- ◆ Les actes complémentaires ou accessoires de ceux décrits ci-dessus (notamment : constitution d'hypothèque conventionnelle, mainlevée, radiation, translation, règlements de copropriété) ;
- ◆ Les conventions d'indivision immobilière ;
- ◆ Les documents destinés à constater tout changement ou modification du nom ou des prénoms des personnes physiques, et les changements de dénomination, de forme juridique ou de siège des sociétés, associations, syndicats et autres personnes morales, lorsque ces changements intéressent des personnes physiques ou morales au nom desquelles une formalité de publicité a été faite depuis le 1^{er} janvier 1956.

2.1.2. Successions

- ◆ Établissement des testaments authentiques ou des codicilles, et leur révocation ;
- ◆ Dépôt de testaments olographes ou mystiques⁸ (le dépôt est toutefois facultatif) ;
- ◆ Testament-partage d'ascendants ;
- ◆ Partage successoral en cas de présence d'immeubles ou lorsqu'il y a un mineur sous administration légale ou sous tutelle, ou un majeur sous tutelle.

2.1.3. Donations

- ◆ Donations entre vifs sauf dons manuels (article 931 du code civil).

2.1.4. Mariage

- ◆ Contrats de mariage et actes complémentaires ou accessoires ;
- ◆ Reconnaissance d'enfant naturel postérieurement à la naissance (article 335 du code civil) ;
- ◆ Reconnaissance opposable aux tiers de la reprise volontaire de la vie commune après séparation de corps ;
- ◆ État liquidatif, convention définitive de divorce, lorsque la liquidation porte sur des biens soumis à publicité foncière, ou lorsqu'un projet en est demandé par le juge des affaires matrimoniales.

2.1.5. Actes divers

- ◆ Vente publique de biens de haute futaie ;
- ◆ Baux de débits de boisson (article 504 du Code Général des Impôts) ;
- ◆ Endossement de copie exécutoire à ordre (faculté pour un créancier de céder sa créance hypothécaire à un tiers sous réserve de respecter certaines conditions de forme prescrites par la loi du 15 juin 1976) ;

⁸ Il existe trois sortes de testaments : olographe, authentique et mystique. Le testament olographe, le plus courant doit être écrit en entier de la main du testateur, daté et signé. Le testament authentique est rédigé par un notaire, lu et signé par le testateur en présence de témoins qui signent également. Un testament mystique est rédigé par le testateur (ou une autre personne) et doit être signé par le testateur. Ce dernier remet au notaire son testament dans une enveloppe fermée, en présence de 2 témoins.

2.2. Activités annexes exercées hors monopole

En complément de leurs activités sous monopole, les notaires peuvent accomplir des missions accessoires de conseil et de gestion (gestion d'immobilier locatif en particulier), auprès des particuliers, des entreprises et des collectivités locales.

Sur ces marchés, les notaires sont en libre concurrence avec d'autres professions, notamment les autres professions juridiques réglementées, les professions du chiffre ou les agents immobiliers.

2.2.1. Conseils aux particuliers

Le notaire assure par la connaissance de ses clients un conseil préalable à la rédaction des actes. Il peut également proposer un conseil général en matière de droit de la famille et de gestion fiscale et patrimoniale (financement, transmission, gestion). Le conseil préalable à la rédaction des actes est gratuit quand bien même le client renoncerait à la réalisation de l'acte au vu de ce conseil.

L'enregistrement des PACS et leur transmission aux services de l'état civil peuvent être assurés par un notaire, un greffier, un agent diplomatique ou un agent consulaire.

Au même titre que les experts comptables et que les avocats, les notaires peuvent exercer la mission de « *tiers de confiance* » auprès de l'administration fiscale. Cette activité prévue par l'article 170 ter du Code Général des Impôts consiste à réceptionner, attester et conserver les pièces justifiant des avantages fiscaux demandés par des contribuables (déduction, réductions et crédits d'impôts), ainsi qu'à télétransmettre les informations à la DGFIP. Pour exercer cette mission, les professionnels doivent conclure une convention avec l'administration fiscale, selon un modèle préétabli (arrêté du 1er mars 2012).

2.2.2. Négociation et gestion immobilière

En s'appuyant sur leur connaissance du secteur, les notaires peuvent accompagner leurs clients dans l'ensemble d'un projet immobilier : pour les vendeurs (recherche de clients pour un bien) ou pour les acheteurs : recherche et négociation du prix d'un bien, formalités administratives (déclarations préalables, purge des droits de préemption...), calcul des taxes, acquittement de l'impôt sur les éventuelles plus-values par retenue à la source sur le prix de vente⁹.

Le notaire est également susceptible d'exercer les fonctions de gestion locative (avec ou sans recherche de locataire pour le compte de son client).

Une enquête de la DGCCRF a été menée en 2009 dans 16 départements auprès de 108 offices notariaux en vue d'apprécier les interventions des notaires dans le cadre de la gestion immobilière (négociation, mise en location). L'enquête a permis de constater une bonne application de la réglementation. Les anomalies relevées concernent l'affichage du prix des prestations (souvent incomplet voire inexistant).

2.2.3. Conseils aux entreprises et aux agriculteurs

Les notaires peuvent proposer des conseils en matière de création et de transmission d'entreprise, ainsi que de gestion des actifs professionnels.

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

Annexe 1

Leur couverture nationale leur permet de proposer des outils plus spécifiquement destinés aux exploitations agricoles : création d'un fonds agricole (estimation de la valeur de l'entreprise et facilitation de la transmission), création d'un bail cessible sous forme authentique, conclusion d'un « plan crédit transmission » sous forme authentique (limitant l'impact fiscal d'une revente).

2.2.4. Conseils aux collectivités

Les missions auprès des collectivités locales peuvent porter sur des conseils juridiques en concurrence avec les avocats (droit de l'urbanisme, de l'environnement et des collectivités locales en particulier) ou sur la rédaction d'actes, à l'occasion d'un projet particulier ou d'un aménagement d'ensemble. Le site des Notaires de France recense par exemple les domaines d'intervention suivants :

- ◆ les autorisations d'urbanisme ;
- ◆ préemption et expropriation ;
- ◆ les pouvoirs du maire ;
- ◆ les propriétés immobilières ;
- ◆ la sauvegarde des commerces.

2.2.5. Les activités hors monopole représentent au moins 11 % du chiffre d'affaires de la profession

Sur un chiffre d'affaires annuel estimé à sept milliards d'euros en 2011 (source : CSN), 11 % relève de façon manifeste d'activités hors monopole (négociation immobilière et conseil).

Les données publiées par les notaires n'ont pas permis de distinguer la part des actes rédigés par le notaire sans obligation réglementaire (baux de moins de douze ans par exemple) ou ceux qui, ne relevant pas du monopole notarial, auraient pu être établis par d'autres professionnels (enregistrement de PACS).

Encadré 2 : Impossibilité de cession séparée des activités hors monopole

La première chambre civile de la Cour de Cassation s'est prononcée sur un cas de cession par une SCP de notaires de son activité de biens à louer et de gérance d'immeubles, au bénéfice d'une agence immobilière. L'arrêt de la Cour relève que la cession a eu lieu « *en dépit de l'avis défavorable rendu par la chambre départementale des notaires, le 20 juillet 1998, après consultation du Conseil supérieur du notariat* ». Le procureur de la République a engagé des poursuites disciplinaires à l'encontre des deux notaires associés pour divers manquements et notamment en raison de cette cession partielle d'activité.

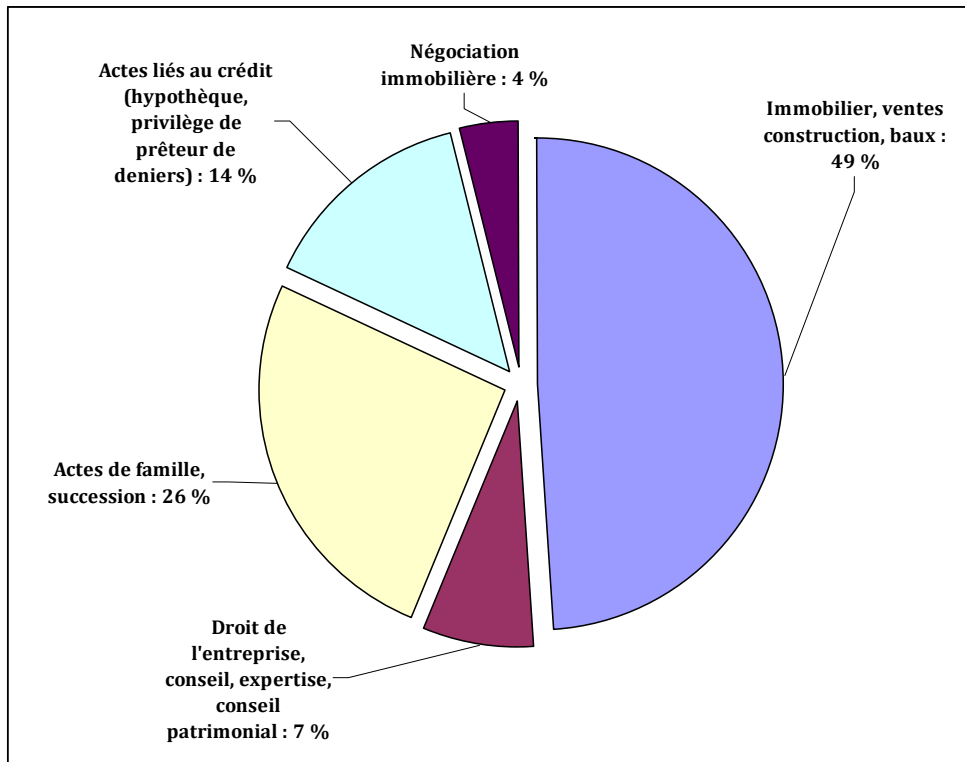
La Cour, statuant en cassation d'une décision de la cour d'appel de Rennes, a interdit la revente à un tiers des activités hors monopole (30 mars 2005, arrêt de cassation partielle n° 623 FS-P+B), en s'appuyant sur l'article 13 du décret du 19 décembre 1945 qui interdit au notariat les opérations de commerce. La Cour motive sa décision par le fait que « *le notaire ne peut céder séparément ses activités pratiquées hors monopole qui, au sein de l'office, ne peuvent être exercées qu'à titre accessoire, sans méconnaître l'interdiction qui lui est faite de se livrer à des opérations de commerce* ».

La mission formule deux observations relatives à la réglementation en vigueur :

- ◆ aucune limite au chiffre d'affaires des activités annexes n'est prévue ;
- ◆ si la cession des activités hors monopole à un tiers est prohibée (depuis l'arrêt de la Cour de Cassation de 2005), ces activités sont en revanche valorisées au même niveau que les activités sous monopole au moment de la transmission d'un office (la valeur de la charge étant calculée par rapport au chiffre d'affaires de l'étude). Elles contribuent par ce biais à renchérir le coût d'entrée de nouveaux professionnels.

Source : Mission IGF.

Graphique 6 : Le chiffre d'affaires annuel du notariat s'élève à 7 Mds €



Source : Conseil Supérieur du Notariat.

2.3. La totalité des activités exercées en monopole et une majorité d'activités hors monopole font l'objet d'une réglementation tarifaire

Le tarif des notaires est fixé par le décret n° 78-262 du 8 mars 1978.

La rémunération des notaires se compose :

- ◆ **d'émoluments proportionnels ou fixes pour tous les actes et formalités prévus par la réglementation.** Les conditions tarifaires sont encadrées par le décret précité pour l'ensemble des actes relevant du monopole et pour une majorité des actes hors monopole traditionnellement effectués par les notaires ;
- ◆ **des honoraires dits « de l'article 4 »** (du décret du 8 mars 1978) pour les services hors monopole au tarif non encadré (baux commerciaux, consultation juridique et vente de fonds de commerce, par exemple). La rémunération est alors librement convenue entre le notaire et son client. Le client doit avoir eu connaissance par écrit du caractère onéreux du service, du montant estimé ou du mode de calcul de la rémunération.

2.3.1. Certains émoluments sont proportionnels au montant de la valeur patrimoniale énoncée dans l'acte

Lorsqu'un acte est associé à la mention d'un capital (ce qui correspond à la majorité des actes sous monopole : transactions immobilières, hypothèque et privilège de prêteur de deniers, donations partage, succession intégrant des biens immobiliers...), les émoluments du notaire sont calculés selon un barème proportionnel dégressif en fonction du montant en jeu. Le décret tarifaire définit une série de seuils et de taux hors taxes d'émoluments, ainsi qu'à un coefficient multiplicateur.

Il subsiste en 2012 deux séries de seuils et de taux selon la nature de l'acte. Par exemple, les honoraires correspondant à une mutation immobilière résultent de l'application des seuils et taux de la première série, le total étant multiplié par le coefficient 1. Une donation-partage est également associée à la première série, mais donne lieu à une multiplication par 1,25 du montant calculé par application du barème.

Tableau 11 : Seuils et taux des émoluments proportionnels de la première série d'actes (applicables notamment aux mutations immobilières), valables depuis le 17 février 2011

Seuil bas (en €)	Seuil haut (en €)	Taux hors taxe appliqué à la tranche (en pourcentage)
0	6 500	4,000
6 500	17 000	1,650
17 000	60 000	1,100
60 000	-	0,825

Source : Mission IGF.

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

La tarification proportionnelle est sensée présenter deux avantages théoriques : une redistribution en faveur des actes de faible montant et l'absence d'effet de seuil.

Dans le cas où le montant des émoluments afférents à un acte déterminé serait supérieur à 80 000 €, le notaire et son client peuvent convenir d'une réduction d'émoluments pour la partie de la rémunération dépassant ce seuil. A défaut d'accord, le conseil régional des notaires statue sur le principe et le montant de cette réduction.

Ce plafond, qui correspondrait **par exemple à une valeur de sous-jacent de 9,65 M€ pour une transaction immobilière**, concerne trop peu de transactions pour bénéficier réellement à des clients nombreux.

2.3.2. D'autres émoluments donnent lieu à une rémunération fixe ou forfaitaire

Certains actes ne peuvent pas être rémunérés par un émolument proportionnel. Ils donnent lieu à l'attribution d'un émolument fixe (contrats de mariage sans apport, donation entre époux) ou à la vacation (inventaires).

Les émoluments fixes se calculent à partir d'une unité de compte appelée « unité de valeur » (UV), multipliée par un nombre d'unités de valeur fixé par décret, qui dépend du type d'acte (tableau I annexé au décret de 1978). Le nombre d'unités de valeur par acte n'évolue pas. En revanche, l'unité de valeur est révisée régulièrement par décret. Depuis le décret du 19 février 2011, **l'UV est égale à 3,90 € HT.**

- ◆ donation entre époux (pendant le mariage) : 30 UV soit 117,00 € HT ;
- ◆ PACS initial ou modificatif : 50 UV soit 195 € HT.

Annexe 1

L'intervention de plusieurs notaires dans la rédaction ou la réception d'un acte n'en augmente pas le prix, sauf si l'acte est rétribué en fonction du nombre d'heures passées.

Enfin, dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, les émoluments sont majorés de 25 %, une majoration qui atteint 40 % à la Réunion et à Mayotte.

2.3.3. Certaines activités donnent lieu à une combinaison d'émoluments fixes et d'émoluments variables

La rémunération des actes relevant du tarif proportionnel inclut par ailleurs **le remboursement des sommes déboursées à des tiers en vue de la préparation de l'acte et le paiement de formalités associées à l'acte.**

Ces dernières sont évaluées en UV, à l'image des actes au tarif fixe, avec par exemple :

- ◆ copie authentique : 0,3 UV soit 1,17 € HT
- ◆ copie sur papier libre : 0,1 UV soit 0,39 € HT
- ◆ obtention de tout document nécessaire à la rédaction d'un acte et non tarifé par ailleurs : 15 UV, soit 58,50 € HT.

Enfin, certains actes relevant du tarif proportionnel se voient appliquer **un montant plancher de rémunération** défini en unités de valeur (70 UV pour une convention d'indivision, 50 UV pour une constitution de mitoyenneté ou de servitude).

En revanche, la mission relève qu'il n'existe aucun plafond réglementaire fixe à des tarifs proportionnels, qui permettrait de neutraliser une forte hausse des valeurs faisant l'objet de l'acte lorsque le travail du notaire demeure inchangé. Seul le seuil de 80 000 € précité figure dans la réglementation, au-delà duquel une réduction est possible par accord entre les parties ou par décision du conseil régional des notaires.

2.3.4. L'actualisation du tarif peut survenir soit pour introduire de nouvelles missions confiées aux notaires, soit pour compenser l'érosion monétaire

Lorsqu'un nouvel acte est introduit, il est tenu compte d'actes comparables déjà tarifés au tableau I pour fixer le multiple ou la fraction de l'unité de valeur.

La procédure par comparaison ne tient pas compte d'éventuels gains de productivité des études, de la simplification ou de la complexification des actes tarifés. La codification des actes résulte ainsi d'un processus de sédimentation qui trouve son origine dans le décret de 1978.

Les dépenses des notaires (salaires, cotisations, loyer éventuel) suivent globalement l'évolution des prix. Il n'existe aucun mécanisme d'indexation automatique du tarif en fonction de l'inflation, la revalorisation pouvant intervenir à intervalle plus ou moins régulier (en moyenne une fois tous les 6,5 ans).

La révision du tarif fait l'objet d'un décret en Conseil d'État, pris après consultation du conseil supérieur du notariat sur un avant-projet élaboré par la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

2.4. Conditions d'accès à la profession

2.4.1. L'accès à la profession de notaire suppose une formation spécifique de niveau bac+7 incluant deux années de stage professionnel

La formation traditionnelle, de type BAC+7, comporte deux filières : voie universitaire (685 diplômés en 2010, soit 68 % des nouveaux entrants) et voie professionnelle (329 diplômés en 2010, soit 32 %).

Elles comportent toutes deux un stage de deux ans en office notarial, dans les fonctions de « notaire-stagiaire ». Le stage peut inclure une période maximale de six mois de travail auprès d'une autre profession juridique réglementée (avocat, expert-comptable, commissaire aux comptes...).

La différence entre les deux voies se matérialise après le Master 1, avec le choix entre la préparation au diplôme supérieur du notariat (DSN, voie universitaire) et celle du diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire (voie professionnelle).

La voie universitaire consiste à obtenir un master 2 professionnel spécialisé en droit notarial puis à préparer le DSN (diplôme supérieur de notariat) en deux ans en alternance dans un centre de formation et dans une étude.

La voie professionnelle passe d'abord par un CFPN (centre de formation professionnelle notariale), qui délivre en un an le diplôme d'aptitude aux fonctions de notaire, puis par un stage de deux ans en office intégrant six séminaires.

Les institutions représentatives des professions ainsi que les établissements de formation sont tenus d'agir pour que les candidats, soumis à une obligation de stage, soient en mesure de la satisfaire. Selon l'article 37 du décret n° 73-609 du 5 juillet 1973, le Conseil supérieur du notariat procède à l'affectation dans un office de notaire des stagiaires qui n'ont pas trouvé de stage. Par une résolution de l'assemblée générale du CSN en date du 26 octobre 2010, un fonds d'aide au placement des stagiaires (FAPS) a même été créé. Il est alimenté par une cotisation, à laquelle est assujéti l'ensemble des offices notariaux, dont le taux est fixé chaque année par une décision de l'assemblée générale du CSN. Le FAPS octroie une aide, dont le montant varie en fonction du niveau des produits totaux, aux offices qui accueillent un ou plusieurs stagiaires, dans la limite d'une somme fixée chaque année par décision de l'assemblée générale du CSN, laquelle s'est élevée à 10 000 € en 2011.

En vue de leur première nomination dans un office de notaire, les diplômés doivent recevoir une formation en gestion d'un office de notaire, en déontologie et en discipline. Le programme et les modalités de cette formation sont définis par arrêté du Garde des Sceaux, après avis du bureau du Conseil supérieur du notariat et du Centre national de l'enseignement professionnel notarial (CNEPN). L'arrêté du 27 août 2007 prévoit en particulier que la durée minimale de la formation est de dix journées d'enseignement organisées par les conseils régionaux des notaires ou, le cas échéant, par la chambre interdépartementale des notaires.

Des voies alternatives d'accès à la profession existent. Elles supposent de justifier d'une certaine durée de pratique professionnelle dans un office de notaire pour des membres d'une autre profession juridique réglementée (avocats, huissiers, mandataires et administrateurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce), ou plus généralement pour des spécialistes du droits (professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé). Les premiers clercs de notaire peuvent également bénéficier de ces dispositions.

Annexe 1

Le cas échéant, un contrôle de connaissances techniques est exigé, et exercé par un jury national composé de six membres (un magistrat, un professeur, trois notaires, un collaborateur de notaire). La mission n'a pas eu accès aux données portant sur le nombre de personnes bénéficiant chaque année de ces passerelles.

Des conditions supplémentaires doivent être remplies en Alsace et en Moselle¹⁰.

Dans tous les cas, le candidat devra avoir été reconnu capable d'exercer la profession par d'autres notaires (à travers le stage et son certificat, la supervision des épreuves par le CSN et le CNEPN, le jury du concours organisé pour valider les passerelles, composé majoritairement de notaires¹¹).

Les conditions d'aptitude au notariat incluent par ailleurs l'absence d'atteinte aux mœurs ou à la probité et de situation antérieure de faillite personnelle.

Suite à un arrêt de la cour de justice de l'union européenne, la clause de nationalité française a été supprimée le 17 octobre 2011 des critères d'accès au notariat. Peuvent désormais devenir notaires les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, à condition de respecter l'ensemble des autres exigences (en particulier de formation).

2.4.2. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales de notaires

La nomination aux offices de notaires est prononcée par arrêté du ministre de la justice :

- ♦ soit sur présentation d'un successeur par le notaire sortant. La demande de nomination est présentée au Procureur Général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Elle est accompagnée notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants-droit et le candidat, et d'un plan de financement de l'acquisition. Le droit de présentation, introduit par l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816¹² comporte une contrepartie financière qui représente la valeur de l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation en faveur du cessionnaire. Il ne s'agit pas en théorie d'une cession d'un office, lequel appartient à l'État. En pratique, cependant, son évaluation s'effectue selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. L'usage du droit de présentation est transmis, en cas de décès du titulaire de l'office, aux héritiers ou légataires du titulaire¹³ ;

¹⁰ Avoir travaillé trois ans (dont deux années ininterrompues en stage) dans des études du ressort des cours d'appel de Colmar et Metz, et avoir été reçu à un concours professionnel défini aux articles 111 et suivants du décret n°73-609 du 5 juillet 1973.

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

¹² « Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément du Président de la République des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles ».

¹³ L'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 ne s'applique pas en Alsace et en Moselle. En cas de vacance d'un office suite à un décès, une démission ou l'atteinte de la limite d'âge, une commission composée de magistrats et de notaires propose au garde des sceaux une liste de candidats qu'elle a classés par ordre de préférence. Le classement s'effectue selon les critères suivants : ancienneté, mérite et aptitude générale à diriger un office.

Annexe 1

- ♦ soit par concours, pour les offices créés ou laissés vacants. Cette situation est rare : d'après les données de la chancellerie, **17 offices ont été créés chaque année par concours depuis cinq ans (soit moins de 0,4 % du nombre d'études existantes)**¹⁴. Entre 1980 et 2012, le nombre d'offices a baissé de 11 % (passant de 5134 à 4562), soit par fusion d'offices à l'occasion de la constitution de SCP, soit par disparition de structures non compensées par une création. Un arrêté du garde des sceaux fixe le nombre et la localisation des offices à pourvoir, et les modalités de candidature au concours, notamment les dates de concours en application des dispositions des articles 49 à 56 du décret du 5 Juillet 1973. Le Centre National de l'Enseignement Professionnel Notarial (CNEPN), établissement d'utilité publique placé sous le contrôle du Garde des sceaux, gère le concours annuel des offices créés de notaires. Le concours, accessible à tous les diplômés notaires, comprend deux épreuves écrites¹⁵ (théorique et pratique), et un oral devant un jury composé d'un magistrat (président), d'un universitaire et de deux notaires. Le programme et les modalités de ce concours sont arrêtés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après consultation du bureau du Conseil supérieur du notariat et du Centre national de l'enseignement professionnel notarial.

Tableau 12 : Statistiques portant sur les concours de nomination aux offices de notaire

Année	Anciennes créations remises au concours	Offices vacants proposés au concours	Créations d'offices de notaire hors Alsace-Moselle (concours)	Créations d'offices de notaire en Alsace-Moselle	Total des créations nettes en France	Offices pourvus
2008	0	1	17	0	17	NC
2009	23	1	26	3	29	49
2010	8	0	8	0	8	15
2011	0	0	8	0	8	5
2012	1	0	21	2	23	2
Total	32	2	80	5	85	71*
Moyenne	6	0	16	1	17	18*

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

* : données restreintes à la période 2009-2012

NC : données non communiquées

Dans les deux cas, le procureur général recueille l'avis motivé de la chambre des notaires sur la moralité et sur les capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que sur ses possibilités financières au regard des engagements contractés. La chambre recueille, s'il y a lieu, tous renseignements utiles auprès d'une autre chambre ou d'un conseil régional, du centre de formation professionnelle ou de l'institut des métiers du notariat. Le procureur général transmet le dossier au garde des Sceaux, avec son avis motivé. L'article 48 du décret 73-609 prévoit que le garde des Sceaux, demande, le cas échéant, au bureau du conseil supérieur du notariat ou à tout autre organisme professionnel des renseignements sur les activités antérieures du candidat.

¹⁴ Au regard des revenus moyens des notaires, le fait que certaines études n'aient pas trouvé preneur en 2010 et 2011 révèle *a priori* une localisation peu attractive. La création d'études dans les secteurs les plus dynamiques et attractifs ne risquerait pas une telle désaffection.

¹⁵ « L'épreuve écrite théorique consiste en une dissertation portant sur les problèmes juridiques, économiques et sociaux du monde actuel, et plus particulièrement sur ceux qui se posent au notariat. L'épreuve écrite pratique consiste en l'étude de cas pratiques se présentant habituellement dans l'exercice de la profession de notaire. L'épreuve orale, d'une durée de vingt minutes, consiste en un entretien avec le jury sur des questions professionnelles. Elle permet au candidat de préciser la manière dont il conçoit l'exercice de son activité dans la perspective de son installation dans un office créé ou vacant » (source : arrêté du 27 août 2007).

Annexe 1

La chancellerie procède à la nomination des professionnels au regard de leurs aptitudes, de leur moralité et des conditions financières du projet. Cette nomination est formalisée par un arrêté du Garde des Sceaux.

L'accès à une étude repose en partie sur l'adoption du candidat par ses pairs, aux niveaux régional puis national, à travers le droit de présentation et les avis demandés par le ministère de la justice aux représentants des notaires.

2.4.3. Au sein d'une étude, le notaire peut déléguer à ses Clercs et assistants notaires un nombre important de tâches matérielles préparatoires aux actes authentiques

En sus des techniciens (comptable, négociateurs immobiliers, gestionnaire de patrimoine, assistants), le notaire s'appuie sur des Clercs et des notaires (stagiaires, assistants ou notaires salariés) pour l'assister dans la préparation et la rédaction des actes, ainsi que dans l'accueil des clients.

La formation des collaborateurs de notaire (Clercs de notaires) a été révisée en 2008 pour permettre l'entrée en office à différents niveaux. L'exercice de la fonction de Clerc de notaire suppose une formation en droit de type bac+2/bac+3 (BTS Notariat, DUT carrières juridiques, diplôme de l'institut des métiers du notariat -IMN- après une licence professionnelle) et un stage en alternance. Le diplôme de premier Clerc de notaire (deux épreuves écrites et six épreuves orales) a été remplacé par celui de l'IMN.

Le rôle du Clerc dépend de son expérience et de la relation établie avec le notaire : réception des clients, recherches de pièces, constitution des dossiers, rédaction des actes, suivi des formalités après la signature des actes.

Le notaire stagiaire, encore en formation, doit effectuer deux années de stage obligatoire en étude dans les conditions mentionnées au paragraphe 2.4.1.

Entre la validation de sa formation et sa nomination par le garde des Sceaux pour devenir notaire en titre (titulaire, associé ou salarié), le nouveau diplômé est « notaire assistant ». Il peut être habilité à recevoir des actes et à encadrer le personnel d'une étude, mais ne peut signer lui-même d'acte. Il n'engage pas sa responsabilité civile.

Les rémunérations minimales des collaborateurs sont définies dans une convention collective nationale, par catégorie intégrant des critères relatifs à la formation, au niveau de connaissances et d'autonomie. Le titulaire de l'office décide du passage d'une catégorie à l'autre. Un Clerc peut notamment assumer des fonctions d'encadrement (catégories C1, C2, C3, C4) et être rémunéré en conséquence.

La valeur du point est fixée à 12,90 € pour 35 heures depuis le 15 mars 2012. Les collaborateurs peuvent négocier avec leur employeur une rémunération supérieure aux seuils prévus par la convention collective.

En tout état de cause, le notaire à la tête d'une étude est en mesure de s'appuyer sur une main d'œuvre salariée bénéficiant d'un niveau de formation élevé, voire équivalent à celui des titulaires (cas des notaires salariés et des notaires assistants). Ceci permet au notaire de définir une organisation du travail où tout ou partie de la préparation, de la rédaction voire de la signature des actes peut être assurée par ses collaborateurs salariés.

Tableau 13 : Rémunération minimales des salariés des offices de notaires prévue par la convention collective du notariat

Catégorie d'emploi	Type d'emploi occupé	Indice de rémunération	Salaire mensuel brut intégrant le 13ème mois
E1	Agent d'accueil	110	1 537
E2	Aide comptable, secrétaire	115	1 607
T1	Assistant de rédaction	132	1 845
T2	Comptable, clerc	146	2 040
T2	Notaire stagiaire ¹⁶	160	2 236
T3	Négociateur expert	195	2 725
C1	Notaire diplômé, clerc expérimenté (diplôme de premier clerc)	220	3 075
C2	Notaire diplômé ayant 4 ans de pratique	270	3 773
C3	Cadre principal d'un office, plus de 5 ans d'expérience après diplôme	340	4 752
C4	Cadre expérimenté bénéficiant d'une large délégation de pouvoir	380	5 311

Source : Convention collective nationale du notariat du 8 juin 2001, avenant n° 19 du 15 mars 2012 et guide des stages.

2.4.4. Le nombre de notaires salariés a été multiplié par trois en sept ans et 82,5 % de ces professionnels sont des femmes

Le notaire peut exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office notarial.

Le statut d'officier public salarié a été introduit en premier lieu pour les notaires, par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, avant d'être étendu vingt ans plus tard aux autres professions : huissier de justice, greffier de tribunal de commerce, commissaire-priseur judiciaire¹⁷. Sa mise en œuvre pour le notariat résulte du décret n°93-82 du 15 janvier 1993.

Ce mode d'exercice de la profession est encadré par la règle dite du « 1 pour 1 », énoncée à l'article 1ter de l'ordonnance n° 45-290 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat : « Une personne physique titulaire d'un office notarial ne peut pas employer plus d'un notaire salarié. Une personne morale titulaire d'un office de notaire ne peut pas employer un nombre de notaires salariés supérieur à celui des notaires associés y exerçant la profession ».

Cette règle a été introduite d'après la chancellerie « pour conserver au salariat son objectif de promotion professionnelle des jeunes diplômés notaires ».

Un notaire salarié est diplômé et nommé par le garde des Sceaux, mais n'est pas associé au capital d'une étude. Notaire de plein exercice, il a les mêmes prérogatives que les associés et titulaires de charge.

¹⁶ Le stagiaire inscrit au diplôme supérieur de notariat est classé au niveau T2 (146 points) la première année et augmente de 14 points la seconde année (160 points).

¹⁷ Ce statut n'a été autorisé que tardivement pour les huissiers de justice et les greffiers des tribunaux de commerce (loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires et décrets n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés et n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés) ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires (loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés).

Au 18 décembre 2012, on dénombre environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3 234), 1 greffier de tribunal de commerce salarié (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

Annexe 1

847 notaires¹⁸ sur 9 312 exerçaient ainsi leur métier sans participation au capital de l'office au 1^{er} janvier 2012. D'après une étude menée par le conseil supérieur du notariat en 2011, 37 % des 360 offices les plus dynamiques (chiffre d'affaires, implantation dans les grandes métropoles) accueillent au moins un notaire salarié contre 5,5 % des offices de taille modeste et implantés en milieu rural. Le recours au notaire salarié est donc plus fréquent dans les offices ayant les tailles les plus importantes et implantés en milieu urbain.

Le **nombre de notaires salariés a été multiplié par trois entre 2005 et 2012**, tandis que le nombre total de notaires (salariés, titulaires et associés) augmentait de 14,4 %.

Tableau 14 : Évolution du nombre de notaires salariés depuis 2005

Au 1er janvier	Notaires salariés	Ensemble des notaires
2005	263	8 142
2006	320	8 326
2007	408	8 529
2008	524	8 716
2009	612	8 858
2010	710	9 012
2011	755	9 147
2012	847	9 312
Évolution 2005-2012	222,1 %	14,4 %

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

D'après le centre national de l'enseignement professionnel notarial, 82,5 % des salariés étaient des femmes en 2010.

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Contrôle de la profession et procédure disciplinaire

Le décret n°74-737 du 12 août 1974 prévoit que des inspections sont organisées par les chambres, les conseils régionaux et le conseil supérieur du notariat, à la diligence de leur président. Chaque étude fait l'objet, à des dates variables, d'au moins une inspection annuelle, organisée à l'initiative de la chambre des notaires. Toutefois, l'inspection des études des présidents et premiers syndics des chambres départementales est organisée à l'initiative du conseil régional dont elles relèvent et celle des études des présidents des conseils régionaux, à l'initiative du conseil supérieur du notariat.

Ces inspections, inopinées, concernent l'ensemble de l'activité professionnelle du notaire inspecté et portent notamment sur la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement de son étude. Le contrôle annuel est normé selon les dispositions de l'arrêté du 7 mai 2010 fixant les modalités des contrôles devant être effectués lors des inspections annuelles des offices de notaires.

Outre les inspections annuelles, les études de notaire peuvent faire l'objet d'inspections occasionnelles prescrites soit par le président de la chambre, du conseil régional ou du conseil supérieur du notariat, soit par le procureur de la République, le procureur général ou le garde des sceaux, ministre de la justice.

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

Annexe 1

Les inspecteurs ont les droits de recherche, de communication et de vérification les plus étendus sur les minutes, répertoires, registres, titres, valeurs, espèces, comptes bancaires ou postaux, pièces comptables, documents de toute nature dont ils jugent la représentation utile à leur mission.

Au terme de chaque inspection, les inspecteurs en adressent le compte rendu simultanément, selon le cas, au procureur de la République et à la chambre, au procureur général et au conseil régional, au garde des sceaux, ministre de la justice, et au conseil supérieur, suivant que l'initiative de l'inspection a été prise au niveau départemental, régional ou national.

Suite à un contrôle, le notaire peut être poursuivi disciplinairement à l'initiative des chambres ou du procureur de la République soit devant la chambre de discipline, soit devant le tribunal de grande instance.

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 45-1418 du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels, « *toute contravention aux lois et règlements, toute infraction aux règles professionnelles, tout fait contraire à la probité, à l'honneur ou à la délicatesse commis par un officier public ou ministériel, même se rapportant à des faits extra-professionnels, donne lieu à des sanctions disciplinaires* ».

Les peines disciplinaires possibles sont, par ordre croissant de gravité :

- ◆ le rappel à l'ordre ;
- ◆ la censure simple ;
- ◆ la censure devant la chambre assemblée ;
- ◆ la défense de récidiver ;
- ◆ l'interdiction temporaire ;
- ◆ la destitution.

La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée.

En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions.

La décision de la formation disciplinaire peut être déferée à la cour d'appel.

La mission n'a pu obtenir de données portant sur les manquements relevés lors des contrôles et sur les sanctions prononcées ni auprès de la chancellerie, ni auprès des représentants de la profession.

2.5.2. Participation à la lutte contre le blanchiment d'argent

Les notaires effectuent chaque année plus de la moitié des déclarations relatives à un soupçon de blanchiment d'argent, parmi les professions non financières.

Tableau 15 : Statistiques portant sur le nombre de « déclarations de soupçons » effectuées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des professions non financières

Profession	2008	2009	2010	2011	Total	Part du total
Notaires	347	370	674	1069	2460	54,2 %
Commissaires-priseurs, sociétés de vente	5	5	8	16	34	0,7 %
Huissiers	1	2	0	17	20	0,4 %
Avocats	3	2			5	0,1 %
Total professions non financières	597	949	1303	1691	4540	100 %

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

2.5.3. Obligation de formation continue, bureaux annexes et règlement national

Les notaires sont tenus à une obligation de formation professionnelle continue, dont le contenu est déterminé par le décret n°2011-1230 du 3 octobre 2011.

Un notaire peut créer un ou plusieurs bureaux annexes soit à l'intérieur du département dans lequel est établi leur office, soit dans l'environnement limitrophe (articles 10, 2-5 et 2-7 du décret n°71-942 du 26 novembre 1971), après autorisation du procureur général près la cour d'appel dont il dépend¹⁹.

Le règlement national des notaires contient des règles morales et professionnelles qui s'imposent à tous les notaires (article 10 du décret n°71-942 du 26 novembre 1971).

2.6. Éléments de comparaison internationale

En matière de transactions immobilières, seuls les systèmes anglo-saxon et scandinave sont radicalement différents du modèle notarial français.

Dans les pays de droit anglo-saxon (common law), les contrats de droit privé sont établis conjointement par des solicitors, avocats représentant chacune des parties et choisies librement par elles. Le rôle des notaires consiste à authentifier les actes. Bien que la plupart puissent également être des *solicitors*, le diplôme de notaire est sanctionné par des examens différents.

Les pays scandinaves ont recours à des agents immobiliers agréés. Le transfert de biens en Suède a lieu sous la forme d'un contrat relativement libre, établi par les parties ou par des experts selon la volonté des contractants. La majorité des vendeurs recourent, pour l'aspect juridique de la vente, à un agent immobilier qui a suivi une formation spécialisée dans ce domaine. L'agent se charge de la commercialisation ainsi que des recherches juridiques et l'élaboration des contrats (le "guichet unique"). La qualité des prestations repose sur le contrôle d'une association des agents immobiliers, qui accorde les agréments, émet des recommandations, traite les plaintes et exerce le pouvoir de sanction (retrait d'agrément).

Vingt pays européens possèdent un système proche du système notarial français : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. C'est également le cas de la Suisse et du Liechtenstein.

Les différences sont néanmoins nombreuses :

- ◆ sélection : au Portugal, l'accès à la profession de notaire passe par un concours consistant en une épreuve écrite et une épreuve orale. Le concours est ouvert aux titulaires d'un diplôme de droit reconnu en droit portugais, qui a accompli un stage d'un an et demi dans une étude. En Grèce, les candidats au notariat doivent avoir exercé pendant deux ans les fonctions d'avocat ou de juge. En Italie, les candidats aux concours doivent avoir entre 21 et 45 ans. Aux Pays-Bas, depuis une réforme intervenue en 1999, l'accès à la profession a été ouvert ;
- ◆ portée de l'acte notarié : en Allemagne, seule l'inscription faite par un juge sur le « livre foncier » opère transfert ou constitution du droit de propriété (en France, la volonté des parties manifestée dans l'acte notarié publié suffit) ;

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

Annexe 1

- ◆ liens avec les autres professions réglementées : dans la plupart des *Länder* allemands, le notaire exerce sa charge à titre exclusif (office notarial indépendant). Dans d'autres *Länder*, le notaire exerce son activité parallèlement à la profession d'avocat (cabinet d'avocat-notaire). Dans les deux cas, la nomination et la supervision des notaires relèvent des *Länder* ;
- ◆ statut : les notaires sont des fonctionnaires en Grèce et dans le Bade-Wurtemberg ;
- ◆ conditions de rémunération : au Royaume-Uni, aux Pays-Bas (depuis une réforme de 1999), en Grèce (depuis 2011) et en Italie (depuis 2012), les honoraires sont déterminés librement avec le client.

La Commission européenne s'est interrogée sur la pertinence des règles applicables au marché du transfert des biens immobiliers. Elle a confié une étude en ce sens à un institut indépendant (Centre de Politique Juridique Européenne ou ZERP, situé à Brême).

Le rapport « *conveyancing services market* » ou « *Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE* » contient une analyse juridique et économique qui s'appuie sur la comparaison entre les différents pays.

La méthode et les résultats de ce rapport ont été contestés par le conseil supérieur des notaires de l'Union européenne lors de sa parution à la fin de l'année 2007. Pour le CNUE, « le rapport ZERP ne peut servir de base à des discussions politiques ».

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

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

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

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

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

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

Annexe 1

Tableau 16 : Comparaison européennes des honoraires juridiques liés à une transaction immobilière

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

Source : « Étude juridique et économique comparative sur le marché des services de transfert de biens au sein de l'UE », centre de politique juridique européenne de l'université de Brème, 2007.

3. Questions soulevées

3.1. Le monopole des notaires, dont la pertinence a été souvent interrogée, n'a fait l'objet d'aucune évolution significative

La commission Darrois²⁰ a souligné que :

« Après un examen très attentif de l'ensemble des actes notariés à partir d'une typologie distinguant les actes pour lesquels la loi exige le caractère authentique, c'est-à-dire les actes solennels, de ceux pour lesquels la forme authentique n'est que facultative, la commission a estimé que l'intérêt du justiciable, seul déterminant, justifie le maintien de cette faculté de recourir à l'acte authentique. »

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

Annexe 1

*Toutefois, force est de constater que cette possibilité présente, au regard des règles admises de libre concurrence, un atout essentiel pour le notariat par rapport à d'autres professions libérales, et plus particulièrement des avocats. **L'évolution générale de nos sociétés mériterait que soit engagée une réflexion approfondie sur le recours obligatoire à l'acte authentique qui doit être strictement justifié par la gravité des effets de l'acte et la nécessité d'en confier l'élaboration pour des motifs d'intérêt général à un délégataire d'une parcelle d'autorité publique** ».*

Les notaires, officiers ministériels, disposent en comparaison des autres professions juridiques réglementées de deux avantages conséquents : le monopole de l'acte authentique (avec les juges et les officiers d'état civil) et l'accès au fichier des hypothèques, qui confèrent aux notaires le monopole des transactions immobilières.

Si l'intérêt du justiciable constitue le seul déterminant de réflexion des politiques publiques, deux voies doivent pouvoir être envisagées acte par acte, en fonction des besoins juridiques avérés des consommateurs :

- ◆ l'extension de l'acte authentique à d'autres professionnels du droit compétents, par exemple s'il est établi que des synergies existent avec d'autres activités desdits professionnels (assurant une continuité dans le service rendu) ;
- ◆ le retrait de certains actes de la liste de ceux requérant un caractère authentique, et qui pourraient être pris en charge par un acte sous seing privé dont le coût et la procédure sont plus légers.

La mission a relevé l'existence d'un acte retiré du périmètre des activités réservées des notaires depuis 1983²¹ : la mainlevée d'inscription de privilège sur un fonds de commerce, de l'outillage ou du matériel d'équipement. La loi n°2003-721 du 1er août 2003 a assoupli la procédure de radiation de l'inscription du nantissement de fonds de commerce en autorisant la mainlevée par acte sous seing privé, alors qu'auparavant un acte authentique était requis. En dehors de cette exception, la mission n'a pas identifié de réflexion ou de concrétisation d'évolution des actes réservés aux notaires.

3.2. L'augmentation des prix des sous-jacents s'est traduite depuis les années 1980 par une forte hausse de la rémunération des notaires, sans lien avec le coût du service rendu

3.2.1. La profession bénéficie d'une rentabilité et de revenus importants, dont la croissance depuis 1981 est fortement liée aux transactions immobilières

Les données fiscales sur l'année 2010 révèlent un chiffre d'affaires moyen par structure (ou unité légale) de 1,34 M€ associé à une profitabilité moyenne de la profession de 37 %, une valeur cinq fois supérieure à la moyenne française tous secteurs confondus.

En restreignant l'échantillon aux 1 615 unités légales unipersonnelles, la mission relève un revenu annuel moyen de 191 k€ par notaire (soit 15 900 € nets par mois), et une dispersion forte. Ainsi que présenté en partie 1.4 de la présente annexe, les revenus d'un associé de société sont en moyenne plus élevés (256 k€ en moyenne pour les sociétés imposées à l'impôt sur le revenu), en lien notamment avec le chiffre d'affaires supérieur réalisé par les structures à plusieurs associés.

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

Annexe 1

L'absence de risque professionnel avéré (captivité de la clientèle assurée par le monopole immobilier et stabilité résultant des actes récurrents : mariage, donations, successions...) ne permet pas de justifier un tel niveau de bénéfices, quand bien même le niveau de formation des notaires est élevé (BAC+7) et leur compétence reconnue.

En particulier, le revenu moyen des notaires exerçant sous forme unipersonnelle est 1,7 fois (et celui des notaires associés 2,3) plus élevé que celui de médecins spécialistes (110 k€ par an), dont la formation dure environ douze ans et dont les responsabilités apparaissent supérieures.

La rémunération par notaire liée aux transactions immobilières a crû entre 1981 et 2011 sous l'effet combiné de trois facteurs :

- ◆ l'augmentation du montant des transactions et transferts immobiliers (**effet-prix**) : neutre jusqu'en 1997, il a bénéficié de la forte hausse des prix de l'immobilier depuis 1998, et entraîne pour le même service la facturation d'émoluments proportionnels supérieurs de 84 % en 2011 à ceux de 1981 ;
- ◆ l'augmentation du nombre de transactions et transferts immobiliers (**effet-volume**) : après une baisse initiale jusqu'en 1985, le rapport entre le nombre de transactions immobilières et celui du nombre de notaires s'est avéré systématiquement supérieur à la situation de 1980, atteignant 46 % en 2002 avant de revenir à 24 % en 2011 ;
- ◆ un **effet productivité** : la révision des barèmes des tarifs réglementés, qui a suivi l'inflation générale des prix, n'a pas pris en compte d'amélioration de la productivité de la profession (ni d'évolution de la valeur de l'assiette pour les émoluments proportionnels). Le *statu quo* des modalités de calcul observé sur les trente dernières années (en euros constants) indique que tout gain de productivité (et toute hausse de la valeur des sous-jacents) s'est traduit par une augmentation mécanique de la marge des études de notaire.

En écartant l'effet productivité (intégré en partie dans la hausse des volumes traités par notaire), l'augmentation en euros constants de la rémunération liée à l'immobilier s'élève ainsi à environ 108 % par notaire entre 1981 et 2011.

3.2.2. L'évolution des émoluments fixes a globalement suivi l'inflation durant la période 1981-2011, période qui a coïncidé avec l'informatisation des études notariées

Le décret du 8 mars 1978, a été modifié régulièrement pour mettre à jour les modalités de calcul de la rémunération (réévaluation des seuils et taux des émoluments proportionnels, ainsi que du montant courant de l'unité de valeur des émoluments fixes), ou pour faire évoluer le tableau 1 recensant les actes soumis à tarif réglementé.

Le nombre de types d'actes au tarif fixe réglementé mentionnés dans le tableau 1 du décret est passé de 12 en 1978 à 96 en 2011 (soit une multiplication par huit). Cette évolution traduit une volonté d'approcher plus finement la structure de coûts des actes. Le tarif, transparent et ramifié, en devient toutefois plus complexe à appréhender pour le consommateur.

Les émoluments fixes sont établis sur la base d'unités de valeur, fixées par décret. Modifiée par cinq décrets depuis 1978 (en dates du 15 avril 1981, 25 juillet 1985, 25 février 1994, 16 mai 2006 et 17 février 2011), la rémunération d'une unité de **valeur a connu une faible érosion en euros constants depuis le début des années 80** (-13 % entre 1981 et 2011), à mettre en relation avec les gains **de productivité permis sur la même période** grâce aux investissements consentis pour informatiser les études (rédaction et reproduction des actes, échanges dématérialisés).

Annexe 1

Tableau 17 : Évolution du montant de l'unité de valeur, base des émoluments fixes

Date du décret	Montant de l'UV (francs courants)	Montant de l'UV (€ courants)	Montant de l'UV (€ constants 2011)
01/01/1978	10,50	1,60	5,31
15/04/1981	12,70	1,94	4,51
25/07/1985	17,50	2,67	4,46
25/02/1994	21,50	3,28	4,29
16/05/2006	-	3,65	3,95
17/02/2011	-	3,90	3,90

Source : Mission IGF.

3.2.3. Les émoluments variables des notaires n'ont pas connu de réévaluation en fonction de l'évolution des prix qui en constituent l'assiette

3.2.3.1. L'évolution des barèmes variables a suivi l'inflation

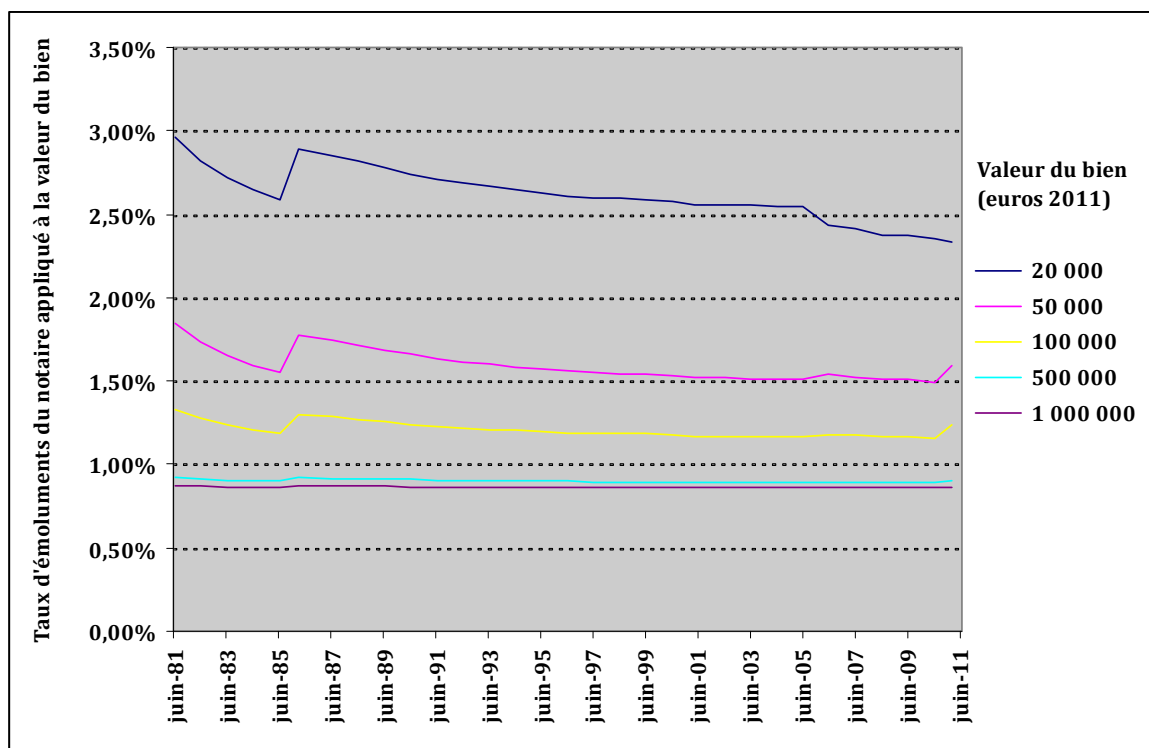
Les taux et plafonds des différentes tranches des émoluments variables ont évolué par le biais de quatre décrets (15 mars 1986, 27 avril 2001, 16 avril 2006, 17 février 2011). Les modifications se sont traduites par la préservation du barème en euros constants (à l'exception des actes de faible montant).

Afin d'illustrer cette tendance, la mission a établi le montant réel des émoluments variables perçus par un notaire à l'occasion de la mutation d'une propriété immobilière, pour cinq montants différents de transaction s'échelonnant de 20 000 € à 1 000 000 € (en euros constants de 2011). Ces émoluments ont été transcrits en pourcentage du montant de la transaction.

Depuis 1980, l'évolution du barème des évolutions variables a suivi, en euros constants, l'évolution de l'inflation. Chaque réévaluation a compensé l'érosion due à l'inflation et au maintien des seuils des barèmes entre deux décrets modificatifs. L'exemple récent de réévaluation par décret du 17 février 2011 du plafond de la deuxième tranche (de 30 000 € à 60 000 €) a entraîné le retour de la rémunération associée à une transaction de 50 000 € à son niveau du début des années 1980.

De fait, seuls les actes d'un faible montant (20 000 € ou moins) ont vu le taux réel d'émoluments baisser depuis 1980. A supposer que les prix moyens des transactions immobilières aient été constants depuis cette date, la rémunération des notaires n'aurait aucunement subi l'effet de l'inflation.

Graphique 7 : Évolution du taux d'émoluments proportionnels pratiqué pour cinq montants de transaction figés en euros constants*



Source : Mission IGF.

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

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

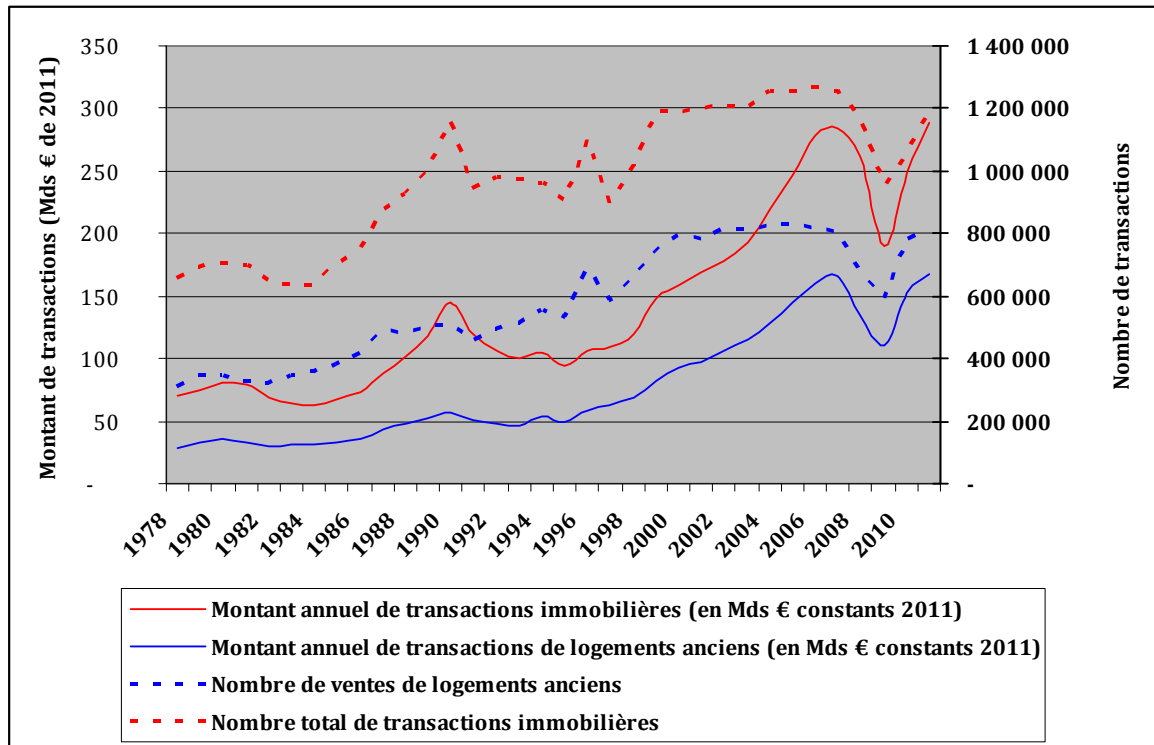
3.2.3.2. Entre 1981 et 2011, le montant moyen et le nombre de transactions immobilières ont crû de respectivement 116 % et 69 %

Sur la période 1981-2011, le montant des mutations immobilières opérées a été multiplié par 3,65 en euros constants (et par 8,52 en euros courants), pour atteindre en 2011 le niveau record de 288 milliards d'euros (dont 167 milliards pour les ventes de logements anciens)²².

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

Annexe 1

Graphique 8 : Volume et montant (en euros constants) des transactions immobilières entre 1978 et 2011



Source : Friggit (CGEDD), données INSEE-Notaires et mission IGF.

Méthode de lecture : le montant des transactions immobilières est passé de 79 Mds€ en 1981 à 288 Mds€ en 2011 en monnaie constante (euros de 2011), bénéficiant notamment d'un volume de ventes en hausse de 700 000 à 1 200 000 sur la même période.

En tenant compte de l'augmentation des prix en euros constants entre 1981 et 2011 (+108 % pour un logement ancien, environ +116 % pour une transaction immobilière moyenne) et de l'évolution du barème dégressif entre ces deux dates, on peut établir **que pour le même service rendu (rédaction et publication de l'acte d'acquisition du même bien), la rémunération d'un notaire a augmenté de 68 % entre 1981 et 2011 en euros constants** pour une transaction moyenne (« effet prix » positif de 68 % sur la rémunération du notariat).

Le même exercice peut être effectué, à titre d'éclairage, sur les émoluments proportionnels facturés par un notaire en 2000 et 2012 pour l'acquisition du même bien (appartement de 60m² ou maison de 100m²) dans différentes villes de France : Rennes, Lille, Bourges, Clermont-Ferrand et Paris. Les augmentations des émoluments proportionnels sont comprises entre 54 % et 159 % en fonction de l'évolution des prix immobiliers pour chaque ville.

Ces évolutions (+54 % à +159 %) peuvent être mises en relation avec celle de l'inflation (+22 %) et celle des salaires (+40 % pour le SMIC) sur la même période 2000-2012.

Annexe 1

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

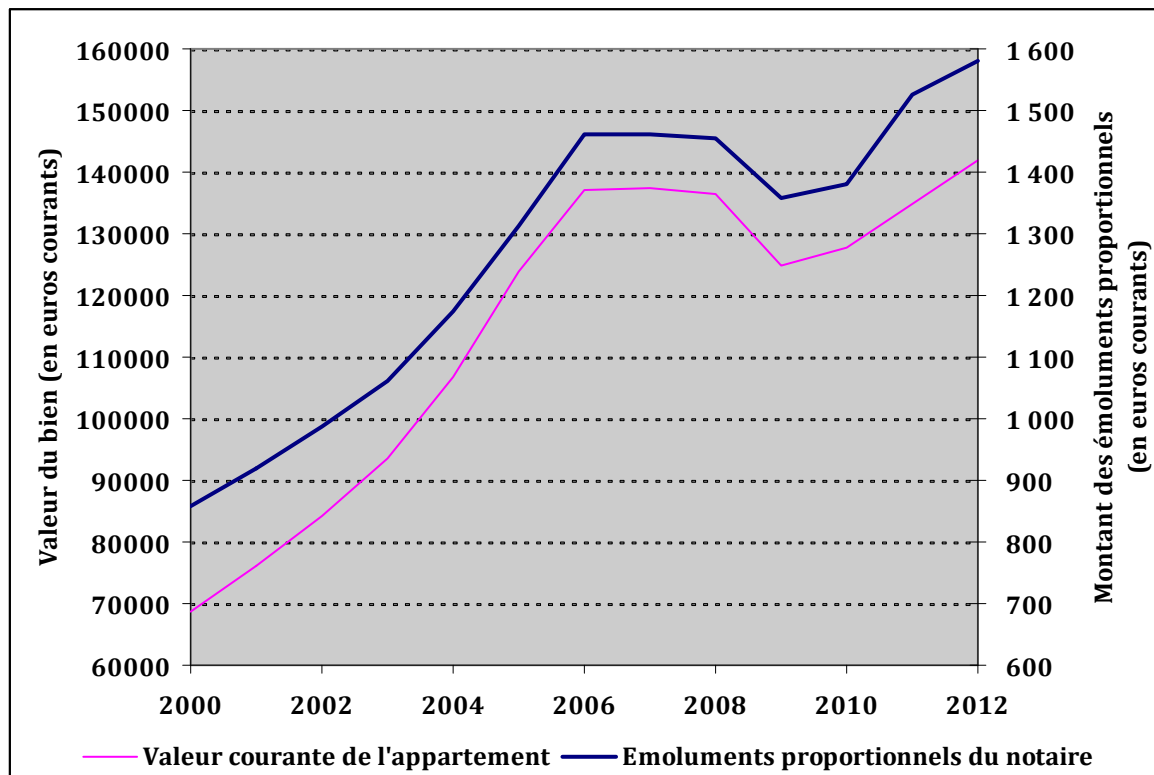
Ville	Type de bien	Prix du bien (en euros courants)			Émoluments proportionnels du notaire liés à un acte de vente (en euros courants)		
		2000	2012	Évolution 2000-2012	2000	2012	Évolution 2000-2012
-	-						
Rennes	Appartement	68 836	141 855	106 %	859	1 582	73 %
	Maison	133 333	260 000	95 %	1 391	2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

Source : conseil supérieur du notariat pour l'évolution du prix des biens (à partir des prix au m2 médians constatés dans les actes de vente), calculs de la mission pour les émoluments proportionnels. Les exemples ont été conçus en retenant une taille de 60m2 pour un appartement et de 100m2 pour une maison.

Note de lecture : En 2000, un appartement de 60m2 à Rennes était vendu à 68 836 €. L'acte de vente réalisé par le notaire était associé à des émoluments proportionnels de 859 €. En 2012, le même appartement est vendu à 141 855 € et donne lieu pour l'acte de vente à 1 582 € de rémunération du notaire.

Aux émoluments proportionnels s'ajoutent dans les deux cas des frais forfaitaires, des débours et des taxes (cf. paragraphe 3.2.4 de la présente annexe).

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



Source : INSEE-Notaires, mission IGF.

Annexe 1

La profession a également enregistré une augmentation du nombre d'actes d'acquisition immobilière effectués par notaire. La mission a calculé sur la même période 1981-2011 un « effet volume », qui repose sur **la comparaison de l'évolution du nombre de transactions immobilières sur la période 1980-2011 (+69 %)**, avec l'évolution du nombre de notaires sur la même période (+37 %, pour passer de 6686 en 1980 à 9132 en 2011). Le nombre de notaires a crû environ deux fois plus vite que la population française durant les trente dernières années. L'effet volume reste positif : le nombre d'actes par notaire a crû de 24 % entre 1980 et 2011. Cette croissance s'élève à 35 % (au lieu de 24 %) si l'on tient compte des seuls notaires titulaires et associés, et pas des notaires salariés.

3.2.4. Les données du conseil supérieur du notariat portant sur les coûts et les émoluments associés à l'acte de vente d'un bien immobilier de 200 000 € révèlent l'écart entre les coûts engagés par les études et les prix facturés

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

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

- ◆ émoluments proportionnels : 2133 € HT ;
- ◆ émolument fixe (forfait de formalités, 90 unités de valeur) : 351 € HT.

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

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

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

Le bénéfice réalisé par l'office sur l'acte est de 939 € (2 484 € - 1 545 €), soit une marge pour l'étude de 38 %, indépendamment du montant qui revient in fine au notaire sur les 750 € de coûts qui lui sont affectés d'après les chiffres du CSN. L'ajout des 750 € à la rémunération d'un notaire qui serait également rédacteur de l'acte conduirait à une rémunération totale de 1 689 €.

Tableau 19 : Répartition des coûts d'une étude de notaire associés à un acte de vente d'un bien immobilier de 200 000 €, d'après le conseil supérieur du notariat

Intervenants	Durée	Coût horaire	Charges
Comptable	1,08	62	67
Notaire assistant	3,58	83	297
Clerc	6,17	62	383
Formaliste	0,83	58	48
Notaire	3,00	250	750
Total des charges	14,66	515	1545

Source : conseil supérieur du notariat.

Annexe 1

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

3.3. La dégressivité du barème est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981, et le barème notarié s'apparente à un taux uniforme dans les zones de prix élevés

La mission ne s'est pas assignée l'objectif de reconstituer l'évolution de la distribution des prix immobiliers en France sur la période d'analyse et n'a eu connaissance d'aucune étude portant sur la distribution des émoluments par acte.

Une étude menée par l'université Paris-Dauphine²³ sur la base des données notariales montre que la hausse des prix de l'immobilier a été encore plus forte pour les segments les moins chers du parc immobilier des douze principales agglomérations françaises, en ville comme en milieu périurbain.

La distribution des biens s'est *a priori* stabilisée, voire resserrée autour d'une moyenne en hausse. Dès lors, l'augmentation des prix constants de l'immobilier et la stabilité du barème réglementaire sur les trente dernières années (en euros constants) conduisent à une diminution de la proportion d'actes de faible valeur.

L'augmentation en euros constants de la valeur des sous-jacents (biens immobiliers en particulier), sans redéfinition du barème des taux des émoluments proportionnels (en valeurs constantes), signifie également **que la dégressivité autour du prix moyen d'une transaction a été significativement réduite.**

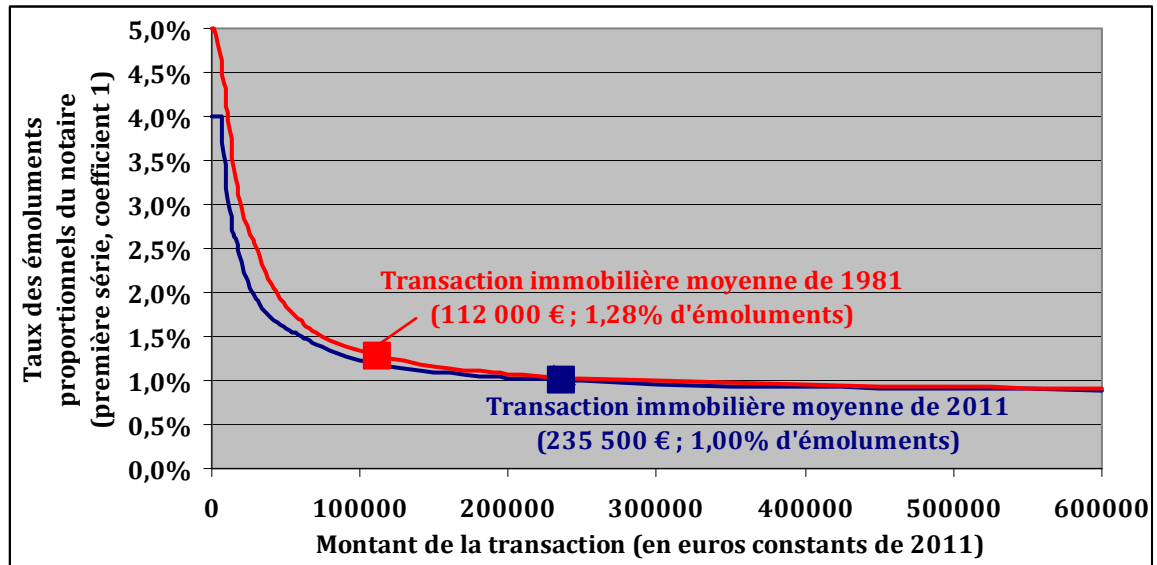
Ainsi, en 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € (en équivalent 2011), et était associé à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments **réduit de 6 %**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

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

Autour de la valeur moyenne de transaction, la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981. Le barème proportionnel réglementaire, censé refléter le coût du service effectué par les notaires, s'apparente en période de prix élevés à un taux uniforme sur les transactions au taux d'environ 1 %. C'est en particulier le cas à Paris et en région Île-de-France, où la hausse des prix a été la plus forte.

²³ Les marchés immobiliers des métropoles françaises, François Cusin et Claire Juillard, éditions du Notariat.

Graphique 10 : La dégressivité du barème des émoluments proportionnels a été divisée par deux entre 1981 et 2011 autour d'une transaction moyenne



Source : Mission IGF.

3.4. En l'absence de liberté d'installation, le prix des études de notaire croît et contribue à l'augmentation des tarifs

Lorsque leur nombre est limité, la valeur des autorisations d'exercer (offices ou parts d'offices dans le cas des notaires) s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur. La croissance de la population française et celle, plus forte encore, des volumes de transaction, se traduisent par une telle demande croissante en services notariés.

Réciproquement, le niveau élevé du prix des études génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

La valeur d'un office de notaire est déterminée par rapport au chiffre d'affaires annuel réalisé en moyenne durant les dernières années d'exercice, affecté d'un coefficient qui dépend de la localisation et fluctue autour de 1.

Ce coût d'entrée conséquent peut néanmoins être financé par des personnes ne disposant pas d'un patrimoine personnel important, du fait des revenus importants générés par les études. En sus du réseau bancaire classique, les notaires bénéficient de prêts d'installation de la part de la Caisse des dépôts et consignations. La caution de l'association notariale de caution (constituée auprès du Conseil Supérieur du Notariat) est requise pour obtenir un tel prêt.

Le tarif réglementaire des notaires prévoit une indexation des émoluments d'une transaction immobilière sur le montant des prix. Sur la période 2001-2011, les données de cession d'offices permettent de constater que la hausse combinée des prix et des volumes de l'immobilier s'est traduite par une augmentation des revenus et du prix des études cédées. En particulier, le revenu moyen a augmenté de 60,8 % entre 2001 et 2010, après une baisse ponctuelle en 2008-2009 due au moindre volume de transactions immobilières.

Annexe 1

Le prix d'une étude connaît des évolutions moins marquées. Cette modération est imputable aux modalités de calcul (lissage de plusieurs exercices) et aux contrôles a priori effectués par les représentants de la profession puis par la chancellerie quant au niveau adéquat des prix convenus entre les parties.

Le montant moyen des cessions d'offices, estimé d'après les cessions intervenues sur la période 2005-2008, a atteint 560 000 € pour les offices individuels et 1 700 000 € pour les offices en société²⁴. Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient à 577 000 € et 1 770 000 € respectivement²⁵. Ces évolutions (+3 % et +4 %) sont à interpréter avec précaution, l'échantillon ayant fait l'objet de cessions pouvant différer sensiblement entre ces deux périodes.

En moyenne, l'accès à un office **en tant qu'associé ou titulaire unique supposait un investissement moyen du nouvel entrant de 652 831 € en 2011, contre 574 806 € en 2005 (soit une croissance de 12,2 %).**

Tableau 20 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel

Année	Bénéfice moyen par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par notaire (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	203 416	2321	-	-
2002	212 322	3010	-	-
2003	230 621	3482	-	-
2004	263 533	3592	-	-
2005	292 506	3714	574 806	816
2006	312 982	3404	637 694	902
2007	317 518	2767	683 052	989
2008	275 789	2041	653 742	851
2009	225 661	1289	621 620	878
2010	327 036	402	645 079	1 036
2011	-	-	652 831	875
Évolution 2005-2010	11,8 %	-	12,2 %	-
Évolution 2001-2010	60,8 %	-	-	-

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

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

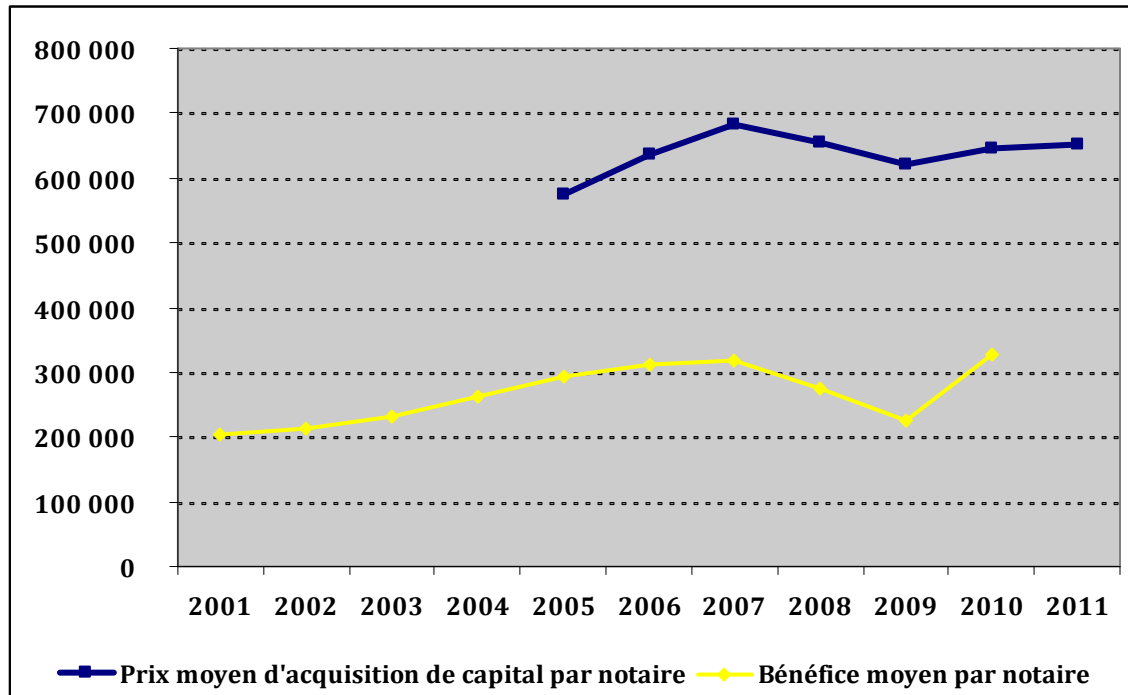
Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.

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

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

Annexe 1

Graphique 11 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de notaire, rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

La patrimonialité des offices, assise sur le droit de présentation, crée trois types de difficultés :

- ◆ une difficulté de principe, portant sur sa base réglementaire (avec des incertitudes plus marquées encore sur la légitimité de prendre en compte les activités hors monopole pour valoriser l'office) ;
- ◆ l'augmentation des volumes et prix de l'immobilier se traduit, pour un nombre d'offices limité par l'administration, par celle des droits d'accès effectif à la profession ;
- ◆ les barrières croissantes à l'entrée sont associées pour les nouveaux entrants par l'espoir de revenus suffisamment élevés pour rembourser les prêts consentis. Elles génèrent un effet à la hausse sur le tarif des notaires, au motif d'assurer l'équilibre de financement du rachat de la charge des derniers entrants (sur une durée de quinze ans en moyenne).

Afin d'étayer le premier point, la mission s'appuie sur la circulaire du 26 juin 2006 relative à la constitution des dossiers de cessions des offices publics et/ou ministériels. Elle exprime clairement l'incertitude réglementaire qui entoure le versement associé au droit de présentation : « *il a toujours été admis par la doctrine et la jurisprudence — **encore que l'article 91 de la loi du 28 avril 1816 [qui en constitue le fondement supposé] ne l'ait pas expressément spécifié**— que le droit de présentation comportait au profit du cédant ou de ses ayants droit une contrepartie financière, ou économique. C'est ce qu'on a coutume d'appeler la finance de l'office. Cette finance en réalité, ne représente pas la valeur du droit de présentation — qui est incessible par définition puisqu'il est un des attributs de la fonction d'officier public et/ou ministériel — mais celle de l'engagement, pris par le cédant d'user de son droit de présentation, en faveur du cessionnaire* ».

Annexe 1

Suite à l'arrêt rendu par la première chambre civile de la Cour de cassation le 30 mars 2005 (arrêt de cassation partielle n° 623 FS-P+B), présenté au paragraphe 2.2.2 du présent rapport, la mission émet des réserves sur la possibilité de valoriser dans la « finance » de l'étude les activités exercées hors monopole. Sans données chiffrées portant sur leur part dans le chiffre d'affaires des charges vendues et sur les valorisations associées, il n'a cependant pas été possible de quantifier le poids des activités hors monopole dans la « finance ».

Les difficultés liées au troisième point illustrent une confusion entre charges et constitution d'une épargne, certes forcée, par remboursement d'un capital. Dans le système actuel, les notaires constituent durant la période de remboursement de l'emprunt une épargne conséquente correspondant au prix de l'étude en euros constants (avec d'éventuelles plus-values en fonction du cycle d'activité).

3.5. L'écart de rémunération entre les différents statuts de notaire diplômé n'est pas justifié par la différence de compétence ou de responsabilité

En fonction de sa volonté ou de sa capacité à accéder au capital d'une structure, un diplômé candidat à l'entrée dans le notariat connaîtra des niveaux de rémunération variables. Trois principaux statuts d'exercice coexistent :

- ♦ exercice limité de la profession en dépit des compétences acquises (diplôme et stage professionnalisant), dans l'attente d'une nomination officielle par l'administration de tutelle (cas d'un notaire assistant, souvent appelé clerc de notaire en dépit de l'obtention effective du diplôme) ;
- ♦ exercice en pleine responsabilité de la profession, en tant que salarié (par choix, ou par impossibilité d'accéder au capital d'une structure en raison de leur nombre limité) ;
- ♦ exercice en tant que titulaire de l'autorisation ou en tant que titulaire d'un office.

Les trois statuts (assistant, salarié, titulaire) sont associés à la même formation et au même diplôme.

La rémunération moyenne d'un notaire assistant est comprise entre 1 600 € et 2 200 € nets par mois (pour une formation de type bac+7), contre environ 4 000 € pour un notaire salarié (une fois nommé par le garde des sceaux) et 16 000 € environ par mois pour le titulaire d'un office unipersonnel (21 000 € nets par mois pour un associé de société).

A diplôme égal et responsabilités égales à celles du titulaire, la rémunération d'un notaire salarié est quatre fois inférieure à celle d'un titulaire.

La prise de risque associée à l'exercice libéral justifie une différence de rémunération par rapport au salariat. Le remboursement du prix d'acquisition d'une étude ou d'une licence ne devrait pas en revanche rentrer en considération, à partir du moment où le reste à vivre est suffisant et où ce prix constitue une épargne personnelle forcée et non une dépense.

Tableau 21 : Moyenne des rémunérations nettes mensuelles en fonction du statut

Profession	Notaire assistant (diplômé mais non nommé par l'administration)	Notaire salarié	Notaire titulaire ou associé d'une structure
Notaire	2 000 €	4 000 €	16 000 €

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

Annexe 1

Enfin, la mission relève que les notaires assistants, qui ne portent pas le titre de notaire, ne peuvent pas bénéficier de la passerelle qui leur permettrait de devenir avocat avec la dispense du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. Ce point avait été soulevé par la commission Darrois dans son rapport : « il est également anormal que des professionnels diplômés, qui ne peuvent néanmoins être nommés dans des offices ministériels pour des raisons n'étant pas liées à leur aptitude professionnelle, se voient refuser le bénéfice de ces passerelles ».

3.6. La croissance de la demande et du chiffre d'affaires du secteur n'est pas associée à une augmentation du nombre d'études et se traduit par des inégalités entre notaires établis et candidats à l'installation

La mission relève que l'accroissement de l'activité des notaires sur la période 2002-2011 (+75 % de chiffre d'affaires, +97 % de capitaux traités) est assuré à nombre d'études constant (4 550 en 2011 contre 4 540 en 2002), à nombre de salariés et de notaires titulaires ou associés en faible croissance (+6 % et +9 % respectivement), tandis que le nombre de notaires salariés a été multiplié par quatre sur la même période.

Tableau 22 : Évolution de l'activité, du nombre d'études et des effectifs du notariat entre 2002 et 2011

Variable examinée	2002	2011	Évolution 2002-2011
Capitaux traités (Md€)	305	600	97 %
Chiffre d'affaires de la profession (Md€)	4	7	75 %
Nombre de salariés	44 247	47 000	6 %
Nombre d'études	4 540	4 550	0 %
Nombre de notaires associés	7 684	8 392	9 %
Nombre de notaires salariés	188	755	302 %

Source : CSN, rapport d'information 345 (2001-2002) de la commission des lois du Sénat.

Les engagements successifs pris en 2000 puis en 2008 par les représentants de la profession en matière d'augmentation de l'offre n'ont pas été suivis des effets escomptés. Suite à la publication du rapport Attali en 2008, les notaires s'étaient engagés à une croissance de 20 % du nombre de professionnels à l'horizon 2012 (soit 10 500 notaires), en vue d'atteindre 12 000 notaires à l'horizon 2015. Entre 2008 et 2012, et malgré le diplôme accordé chaque année à 1 000 nouveaux étudiants, le nombre de notaires est passé de 8 741 à 9 231 (+5,6 %), en partie grâce au développement du notariat salarié. La baisse de l'activité immobilière en 2009 a été suivie par deux exercices pleins en 2010 et 2011 et par une hausse globale du montant des transactions qui ne permettent pas de justifier l'écart entre les engagements de la profession et ces constats.

La chancellerie et le CSN semblent s'inscrire conjointement dans l'esprit de poursuivre le développement du notariat salarié, plutôt que d'autoriser l'ouverture de nouvelles études dans les secteurs à forte activité. Ainsi la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice envisage-t-elle la révision du règle du « 1 pour 1 » dans une note transmise à la mission :

« Il est désormais souhaitable de substituer la règle du « 1 pour 2 » à celle du « 1 pour 1 ». Le salariat a en effet connu un plein succès dans le notariat. Il ne s'est pas accompagné d'une dévalorisation de la fonction. Généralement perçu comme un mode d'exercice temporaire avant l'accession à l'association, il est désormais bien connu et maîtrisé par la profession. Étendu dans sa portée, il permettra à la profession de se développer et aux études de pouvoir mieux s'organiser. Par ailleurs, un plus grand nombre de diplômés notaires pourront ainsi exercer pleinement la profession, sans les risques inhérents à l'association ».

Annexe 1

La chancellerie justifie le faible nombre de créations d'offices de notaire par la nécessité de maintenir un équilibre entre maillage territorial dense, qualité des prestations et le souci d'assurer un revenu minimal aux nouveaux arrivants, ainsi que le précise la note envoyée à la mission :

« Les créations d'offices répondent à un besoin du public défini en fonctions de données économiques et démographiques. Elles visent à assurer l'accomplissement par les notaires d'une mission de service public. Les nominations au sein d'offices déjà créés obéissent davantage à un projet à l'initiative duquel se trouve le candidat. Les procédures de création d'offices et de nomination à un office sont ainsi complémentaires [...].

A l'exception des très grandes villes qui offrent une large zone d'installation et des perspectives de produits élevés, lorsqu'un office de notaire est créé, il convient d'attendre quelques années avant de procéder à une nouvelle création dans la même ville ou dans une ville voisine. En effet, il faut laisser le temps à l'office de dégager un niveau de produits lui permettant d'assurer sa pérennité en dépit d'une nouvelle création à proximité.

Cet aspect a d'ailleurs été mis en évidence à propos de créations proches de l'agglomération rouennaise (4 offices de notaire en difficulté signalés par le procureur général en mai 2012). Ces situations de fragilité sont regardées avec inquiétude par la profession car elles peuvent conduire à effectuer des opérations dont la légalité pourrait être sujette à caution afin d'assurer la survie des offices.

En conclusion, la politique d'accroissement du nombre de notaires exige de maintenir un équilibre entre le nombre total de professionnels, la viabilité des offices et le maintien d'un maillage territorial particulièrement dense. Toute modification de l'équilibre pourrait avoir des répercussions notamment sur le maintien de professionnels de haut niveau dans les territoires ruraux ou excentrés. De même, la concurrence entre offices n'est pas vaine (elle résulte de la compétence nationale des professionnels et de la liberté laissée aux clients pour le choix de leur notaire) mais elle nécessite d'être encadrée sous réserve d'encourager des comportements incompatibles avec le statut d'officier public (solicitation de clientèle, non application du tarif, délaissement des petits actes ...) ».

La mission relève que ces objectifs pourraient être atteints de manière plus efficiente en autorisant les professionnels à s'installer librement, en assouplissant l'encadrement du tarif et en accordant éventuellement une subvention directe aux notaires qui s'établiraient dans les secteurs les moins attractifs.

En l'état actuel, les professionnels déjà établis bénéficient d'un avantage non justifié par rapport aux nouveaux entrants : la croissance de l'activité s'est traduite par un accroissement du prix d'accès au capital et le faible nombre de créations (17 par an depuis cinq ans, contre 1 000 nouveaux diplômés chaque année) suppose pour les candidats à l'installation de rechercher un notaire établi susceptible de céder tout ou partie de ses parts dans une étude.

Or, ainsi que le revendique le président du conseil supérieur du notariat, rencontré par la mission, les membres des générations du *baby-boom*, majoritaires dans le capital des études, sont attachés à l'image du professionnel établi en structure individuelle, qui recrute des collaborateurs pour répondre à des besoins croissants sans pour autant les associer.

Le flux annuel de nouveaux notaires diplômés (1 000 par an environ) mis en relation du nombre d'études (4 500, un nombre stable depuis dix ans et en baisse marquée depuis les années 80) traduit une situation de demande de travail très importante de la part des nouveaux entrants, qui joue en faveur des titulaires de charge. L'espoir des notaires assistants d'accéder un jour au capital les conduit à accepter les conditions définies par les titulaires : salaires bas au regard des associés ou libéraux, durée du délai avant de pouvoir être nommé salarié (avec une revalorisation salariale possible) ou associé.

Annexe 1

Selon les propos tenus par le président du conseil supérieur du notariat, sur 1 000 nouveaux diplômés, seuls « 500 environ aspirent à être associés au capital » des structures où ils travaillent, les autres se satisfaisant de « *conserver le statut de clerc durant toute leur carrière* ». Ces propos contrastent avec les motivations qui amènent des étudiants à s'engager dans des formations menant à une profession libérale.

L'accès à l'installation est, dans les faits, du ressort non de l'administration mais des notaires établis : ces derniers peuvent choisir d'associer un notaire diplômé ou de le recruter en tant que notaire assistant ou que notaire salarié, avec des différences fortes en termes de partage des revenus.

3.7. Les justifications de l'existence de la réglementation tarifaire des actes de négociation immobilière ne semblent pas réunies dans tous les cas

La négociation immobilière effectuée par un notaire, activité hors monopole, fait l'objet d'une rémunération réglementée²⁶. Cette activité est exercée en concurrence avec des agences immobilières, qui facturent, elles, des honoraires libres pour une prestation dont la qualité est appréciable par le client.

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

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

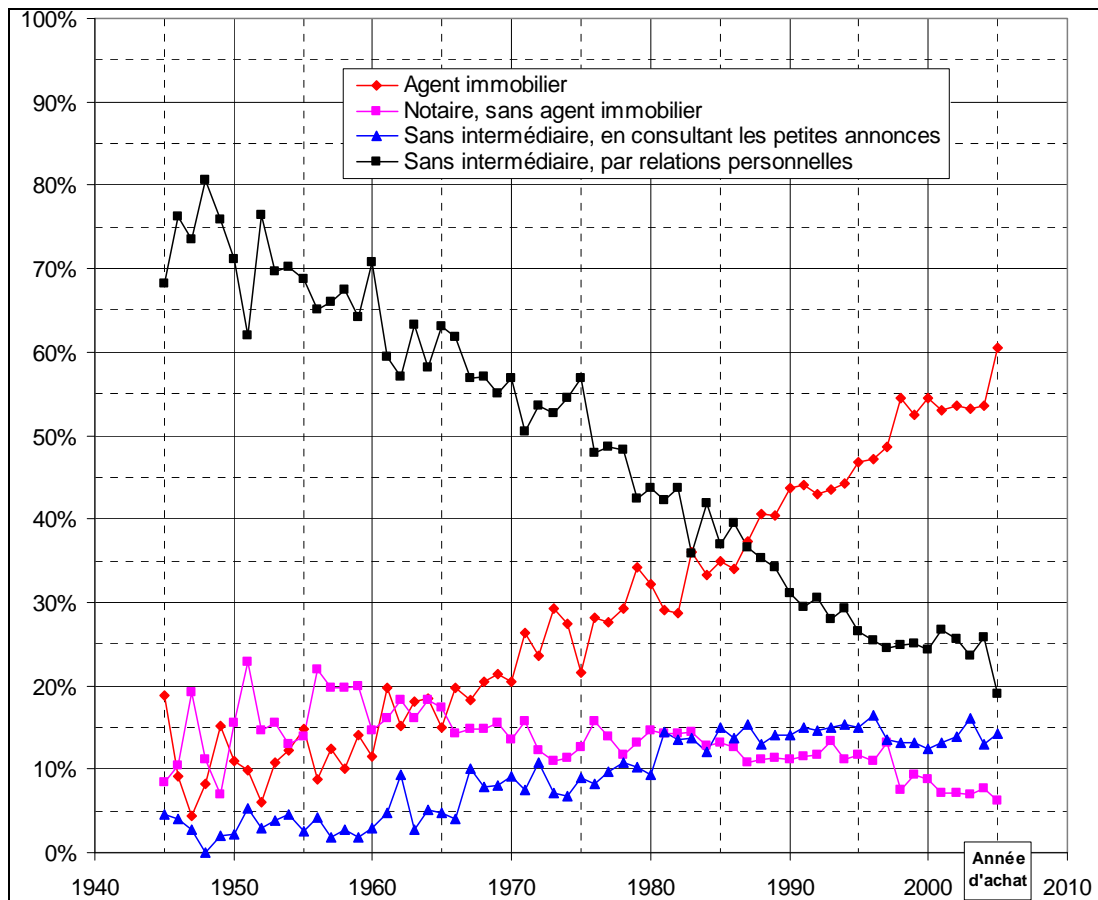
Les prix pratiqués par les agences immobilières sont libres depuis 1986²⁷. Fin 2012, pour le même bien, ils peuvent être estimés à environ 5 % hors taxes, soit 10 000 €, un prix supérieur de 62 % à celui d'un notaire. Cette différence n'a, de façon paradoxale, pas empêché durant les dernières décennies l'accroissement de la part des agents immobiliers dans le marché des transactions immobilières, et la baisse de celle des notaires.

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

²⁶ Les émoluments de négociation immobilière sont encadrés par décret, sous forme d'un tarif proportionnel à la valeur du bien (tranche de 5 % HT jusqu'à 45 735 € puis 2,5 % au delà).

²⁷ Ordonnance n° 86-1243 relative à la liberté des prix et de la concurrence, 1er décembre 1986.

Graphique 12 : Répartition du marché de la négociation de logements anciens à destination de résidence principale occupée par le propriétaire, depuis 1945



Source : Friggit, CGEDD/S2, novembre 2008.

3.8. La Cour de Justice de l'Union européenne a statué sur le fait que les activités des notaires ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité de la Communauté Européenne

La Commission européenne a lancé un mouvement de libéralisation des services et de promotion de la mobilité du travail qui vise à traduire concrètement le principe de la liberté de circulation des services du Traité de Rome. La directive Services (directive 2006/123/CE) et la directive Qualifications Professionnelles (directive 2005/36/CE) en sont la concrétisation.

La proposition de directive « Services », adoptée par le Collège des Commissaires le 13 janvier 2004, couvrait les services aux entreprises et les services aux consommateurs à l'exclusion d'un nombre limité de secteurs : services non économiques, services financiers, de transport et audiovisuels.

Aux dérogations prévues dans la proposition initiale de directive, se sont ajoutés les services de jeux d'argent, les services de soins de santé et les services fournis par les huissiers de justice et les notaires. Ces exclusions figurent à l'article 2 de la directive adoptée en 2006, qui mentionne explicitement les notaires : « La présente directive ne s'applique pas aux activités suivantes : [...] i) les activités participant à l'exercice de l'autorité publique conformément à l'article 45 du traité ; [...] l) les services fournis par les notaires et les huissiers de justice, nommés par les pouvoirs publics ».

Annexe 1

Cinq ans plus tard, la Cour de Justice de l'Union européenne a jugé, suite à une intervention du Royaume-Uni (affaire n°C-50/08, 24 mai 2011), que les États membres ne pouvaient pas réserver à leurs nationaux l'accès à la profession de notaire. Elle explique que « *même si les activités notariales (...) poursuivent des objectifs d'intérêt général, celles-ci ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens du traité CE* ». Le décret n°2011-1309 du 17 octobre 2011 a modifié en conséquence la réglementation (décret du 5 juillet 1973) et ouvert le notariat aux ressortissants des autres États membres.

Un communiqué de presse du Ministère de la Justice a été publié le lendemain, dans les termes suivants :²⁸

« Par un arrêt rendu le 24 mai, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'en imposant une condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaire, six États membres de l'Union européenne, dont la France, ont manqué aux obligations qui leur incombent en vertu du traité instituant la communauté européenne.

Le ministère de la Justice et des Libertés prend acte de cette décision [...]. La suppression de la condition de la nationalité ne modifiera en rien le statut du notariat et n'affectera pas la qualité des services rendus aux familles et aux entreprises par les notaires qui continueront de contribuer à la garantie de la sécurité juridique ».

Par résolution²⁹ en date du 31 août 2012, le Sénat a réitéré « *son opposition formelle à l'inclusion des notaires dans le champ de la directive [Services], la nature et le fonctionnement de cette profession étant incompatibles avec la logique présidant à la reconnaissance des qualifications professionnelles* ». Il a relevé « *que les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne du 24 mai 2011 confortent et justifient les particularités de cette profession dans le respect du principe de non-discrimination* ».

La CJUE précise certes dans cet arrêt qu'il convient de « *préciser que ledit recours ne porte ni sur le statut et l'organisation du notariat dans l'ordre juridique français ni sur les conditions d'accès, autres que celle afférente à la nationalité, à la profession de notaire dans cet État membre. Au demeurant, il importe de souligner, ainsi que l'a indiqué la Commission [européenne] lors de l'audience, que son recours ne concerne pas non plus l'application des dispositions du traité CE relatives à la libre prestation des services. De même, ledit recours ne concerne pas l'application des dispositions du traité concernant la libre circulation des travailleurs* ».

Pour conclure que la condition de nationalité imposée par la France pour devenir notaire était irrégulière, la CJUE jugeait cependant dans son arrêt que la fonction exercée par le notaire relevait du champ de la libre concurrence défini à l'article 43 du traité CE, conformément à la position de la Commission Européenne³⁰ (et non, comme le soutenait la France, du régime dérogatoire de l'article 45 du traité CE, nouvel article 51 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne).

Dès lors, l'exclusion des services fournis par les notaires du champ de la libre concurrence n'apparaît pas en adéquation avec la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, qui n'a pas retenu de façon incidente le bénéfice de l'article 45 du TCE pour cette profession.

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

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

³⁰ « *Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique français, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 45, premier alinéa, CE* ».

La mission relève une des recommandations du conseil de l'Union européenne concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 : « *dans le secteur des services, des barrières à la concurrence subsistent pour plusieurs professions réglementées. Un réexamen des conditions d'accès à ces professions ou la suppression progressive de certains quotas (numerus clausus) et des droits exclusifs détenus par ces professions permettrait de remédier à cette situation* »³¹.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

4.1.1. Suppression du monopole de rédaction des actes soumis à publicité foncière

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

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

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

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

Conclusion :

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

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

³¹ Recommandation du conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014, 7 juin 2011.

4.1.2. Suppression du tarif réglementé sur les négociations immobilières

Le service de négociation immobilière par les notaires représente entre 1 % et 15 % du chiffre d'affaires des offices³².

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

Conclusion :

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainsi, les émoluments forfaitaires (ex. contrat de mariage sans apport) et les émoluments proportionnels (ex. acte de mutation de propriété immobilière) ont été systématiquement revalorisés pour suivre l'inflation depuis les années 1980, alors que : i) l'informatisation générerait dans le même temps des gains de productivité très supérieurs aux coûts d'investissement informatique et ii) les montants moyens des 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 tarif³³.

³² 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.

³³ Autour de la valeur moyenne de transaction, la dégressivité est deux fois moindre en 2011 qu'en 1981. En 1981, le montant moyen d'une transaction immobilière s'élevait à 112 000 € en euros constants en 2011, et était associé

Annexe 1

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

La rémunération annuelle moyenne nette d'un notaire titulaire ou associé s'établissait en 2010 à 327 036 € d'après les données de cession du ministère de la justice.

Conclusion :

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 25 %, autour d'une moyenne à 19 % environ. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 141 000 € par an, soit 11 800 € nets par mois.

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée

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

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

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

Par exemple, la mission a relevé que le nombre de notaires (titulaires ou salariés) nommés par le Garde des Sceaux a augmenté de 30 % depuis 1980, alors que, depuis, le nombre annuel de transactions immobilières a doublé (passant de 0,6 million à 1,2 millions). Les charges de notaire titulaire se cèdent pour des montants représentant 2,2 années de bénéfices ; leur financement par la Caisse des dépôts et consignations est conditionné à l'octroi d'une garantie accordée par la profession au nouveau venu.

En remplacement d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante. Il a été institutionnalisé chez les notaires.

Contrairement aux avocats salariés, les professionnels concernés au sein du notariat n'ont pas la liberté de s'installer. La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, le préalable à l'installation car le nombre d'autorisations ou de charges évolue moins vite que le nombre de diplômés.

à des émoluments de 1 432 € (soit un taux de 1,28 %). Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduisait par un taux d'émoluments réduit de 6 %. En 2011, pour une transaction moyenne de 235 500 €, les émoluments ont augmenté de 68 % en valeur constante pour atteindre 2 407 €, soit un taux d'émoluments de 1 %. Une transaction d'un montant supérieur de 20 % à ce montant moyen se traduit par un taux réduit de 3 %.

Conclusion

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

4.2.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des notaires ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

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

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

Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des notaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

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

4.2.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des notaires, le barème défini en 1978 a été réévalué en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011 (soit une fois tous les cinq ans en moyenne).

Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

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

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

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

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

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

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

Conclusion

Il serait préférable d'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.

4.2.5. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères

Les activités de vente aux enchères judiciaires sont segmentées selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes³⁴.

³⁴ Commissaires-priseurs judiciaires, opérateurs de ventes volontaires, notaires, huissiers de justice, courtiers de marchandises assermentés, avocats, receveur des douanes, commissaire des domaines, agent des crédits municipaux.

Annexe 1

Tableau 23 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires ³⁵ (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

Source : Mission IGF.

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

Conclusion

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

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

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

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

ANNEXE 2

Annexe sectorielle sur la profession d'huissier de justice

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. DÉMOGRAPHIE	1
1.2.2. Structures d'exercice.....	3
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	4
1.3. Analyse économique de la profession	5
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	5
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	7
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	8
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	8
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	9
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	10
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des huissiers de justice par les données de cession d'offices	10
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	11
2.1. Tâches réservées aux huissiers de justice	11
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	12
2.3. La totalité des activités réservées fait l'objet d'une réglementation tarifaire combinant droits fixes et droits proportionnels, avec dans certains cas la possibilité d'honoraires libres	13
2.3.1. Émoluments tarifés.....	13
2.3.2. Activités donnant lieu à des honoraires libres.....	16
2.3.3. Débours et taxe forfaitaire.....	17
2.3.4. Frais de déplacement.....	17
2.4. Conditions d'accès à la profession	18
2.4.1. L'accès à la profession d'huissier de justice suppose une formation spécifique de niveau bac+6 incluant deux années de stage professionnel.....	19
2.4.2. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales d'huissiers.....	20
2.4.3. Les créations de nouvelles charges sont définies par une commission dont la moitié des membres sont issus de la profession	21
2.5. Modalités d'exercice particulières	22
2.5.1. L'exercice de la profession est soumis à des obligations réglementaires	22
2.5.2. Le cas des huissiers salariés et des clerks « habilités à procéder aux constats ».....	23
2.5.3. Un contrôle interne à la profession est exercé par des huissiers	24
2.6. Éléments de comparaison internationale	25
2.6.1. Allemagne.....	25
2.6.2. Belgique.....	25
2.6.3. Italie.....	26
2.6.4. Pays-Bas.....	26
2.6.5. Comparaison européenne du nombre de professionnels.....	27

3. QUESTIONS SOULEVÉES.....	27
3.1. L'évolution du tarif réglementé depuis 1997 est marquée par une hausse des tarifs forfaitisés et par une baisse des droits proportionnels.....	27
3.1.1. <i>Le « taux de base » a connu une unique revalorisation en 2007 qui se traduit par une augmentation au-delà de l'inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012</i>	<i>27</i>
3.1.2. <i>Les seuils et taux des barèmes proportionnels du tarif n'ont pas été modifiés depuis 1997, réduisant le montant des droits proportionnels.....</i>	<i>28</i>
3.2. Consultée sur le projet de tarification d'un acte, l'autorité de la concurrence a émis de fortes réserves sur la méthode retenue pour déterminer le montant du tarif réglementé	29
3.3. Une enquête de la DGCCRF menée fin 2011 conclut à l'existence d'anomalies peu fréquentes portant sur l'information précontractuelle en matière d'honoraires libres et sur la facturation au débiteur de frais non réglementaires dans le cas de procédures de recouvrement amiable	30
3.4. Les huissiers professionnels effectuent une partie de leurs prestations à perte ou sans visibilité de leur coût par les administrations, pour des motifs d'intérêt public.....	31
3.5. Le tarif national peine à rendre compte de la diversité des études et à les inciter à une plus grande efficacité	32
3.6. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît et contribue à l'augmentation des tarifs	32
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	34
4.1. Options spécifiques à la profession	34
4.1.1. <i>Suppression du monopole de signification des actes de justice</i>	<i>34</i>
4.1.2. <i>Les tarifs forfaitaires des huissiers ont connu une hausse en valeur constante de 9 % entre 1996 et 2012.....</i>	<i>35</i>
4.2. Options communes à d'autres professions.....	35
4.2.1. <i>Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée.....</i>	<i>35</i>
4.2.2. <i>La contribution aujourd'hui « gratuite » de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts</i>	<i>36</i>
4.2.3. <i>Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel »</i>	<i>37</i>
4.2.4. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>	<i>37</i>
4.2.5. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs.....</i>	<i>38</i>
4.2.6. <i>Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères.....</i>	<i>39</i>
4.2.7. <i>Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels en lien avec un accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la Chambre nationale des huissiers de justice.....</i>	<i>40</i>

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des huissiers de justice est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie

1.2.1.1. Nombre de professionnels et d'études

Les **trente dernières années ont vu le nombre d'études d'huissier de justice baisser de 18 %** (2250 en 1982, 1943 en 2010 et 1840 en 2012), traduisant le non remplacement de départs. Dans le même temps, le **nombre d'huissiers augmentait de 15 %** (2800 en 1982, 3224 en 2012), un rythme proche de celui de la démographie française (+16 % sur la même période). Entre 1982 et 2012, le nombre moyen d'huissiers par étude a donc crû de 41 % (1,8 en 2012 contre 1,2 en 1982), marquant un **développement de la forme sociétale d'exercice**.

Dans la période plus récente 1995-2012, le nombre d'études a baissé de 7,5 % tandis que le nombre de professionnels est resté stable (+0,0 %), traduisant une **concentration de l'activité** et, a priori, l'augmentation du chiffre d'affaires par huissier (en considérant une croissance du secteur égale à la moyenne du PIB, soit 28 % en termes réels entre 1995 et 2010).

Le nombre de professionnels a connu un maximum en 2007 à 3 276 huissiers, et s'inscrit en légère baisse depuis cette date (-0,3 % par an).

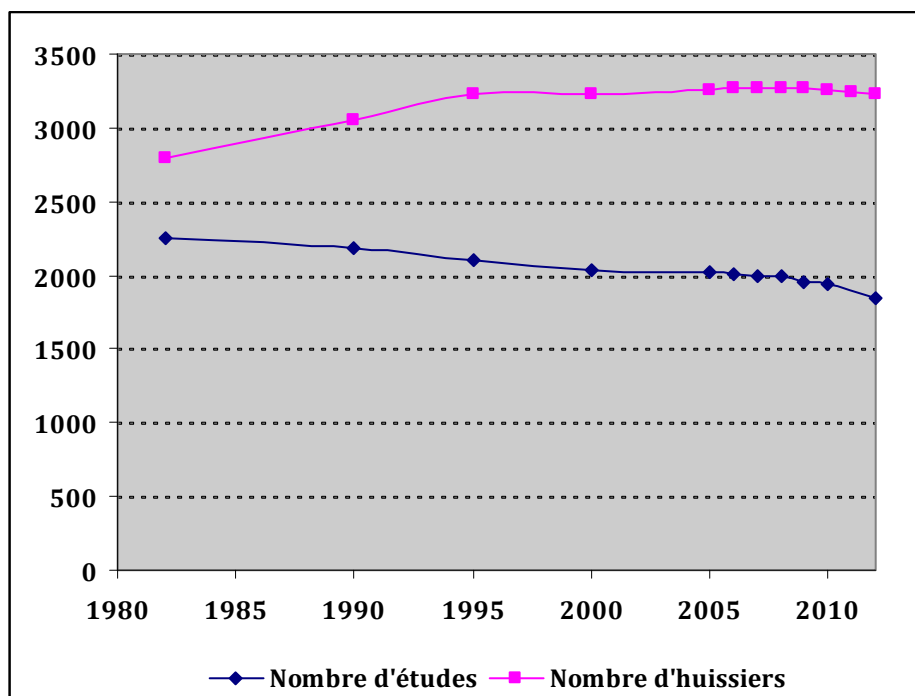
Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble	Nombre d'études	Nombre d'huissiers par étude
2005	936	2 324	3 260	2038	1,60
2006	911	2 352	3 263	2029	1,61
2007	886	2 390	3 276	2018	1,62
2008	858	2 415	3 273	2007	1,63
2009	820	2 447	3 267	1987	1,64
2010	785	2 473	3 258	1950	1,67
2011	718	2 520	3 238	1880	1,72
2012	676	2 548	3 224	1840	1,75
Évolution 2005-2012	-27,8 %	9,6 %	-1,1 %	-9,7 %	10 %

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

Annexe 2

Graphique 1 : Évolution du nombre d'huissiers et d'études entre 1982 et 2012



Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et Chambre nationale des Huissiers de justice, reprises dans « Etudes d'huissiers de justice » (Observatoire des Métiers dans les Professions Libérales) pour les données postérieures à 2005 ; pour celles antérieures à cette date, les données proviennent de la publication « Les approches sociologiques de l'activité professionnelle : l'exemple des huissiers de justice » (Alexandre MATHIEU FRITZ et David PONTILLE) et sont issues de la CNHJ.

1.2.1.2. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 3 224 professionnels d'après la Chancellerie. **73 % sont des hommes et 44 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une **moyenne d'âge de 49 ans**)¹. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est supérieure à la moyenne, autour de 35 %, ce qui devrait se traduire par une féminisation progressive dans les quinze prochaines années.

Tableau 2 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1^{er} janvier 2012

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	25	22	47	46,8 %
30-40 ans	392	267	659	40,5 %
40-50 ans	738	340	1078	31,5 %
50-60 ans	740	202	942	21,4 %
60-70 ans	391	44	435	10,1 %
70 ans et plus	43	8	51	15,7 %
NR*	9	3	12	25,0 %
Ensemble	2338	886	3224	27,5 %
Age moyen	50,0	44,7	48,6	

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

¹ Source : direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice.

1.2.2. Structures d'exercice

Un huissier titulaire d'un office peut adopter différentes modalités d'exercice de la profession :

- ◆ l'exercice individuel (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ l'exercice sous forme de société, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
 - **Société Civile Professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous huissiers, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés² ;
 - **Société d'Exercice Libéral (SEL)** : des associés non professionnels (issus d'autres professions juridiques ou judiciaires) peuvent participer au capital en complément des huissiers associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux huissiers (à responsabilité limitée, sous forme anonyme, par actions simplifiées, en commandite par action) ;
 - **Société en participation d'exercice libéral** : cette société³ qui regroupe une ou plusieurs professions libérales réglementées n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de professionnels. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

Tableau 3 : Évolution de la structure des offices depuis 2005

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	941	917	887	860	822	790	720	677	-28,1 %
SCP	1082	1091	1104	1113	1114	1084	1046	1019	-5,8 %
SEL	11	17	19	26	45	68	108	138	1154,5 %
Office vacant ou non pourvu	4	4	8	8	6	8	6	6	50,0 %
Nombre total d'offices	2038	2029	2018	2007	1987	1950	1880	1840	-9,7 %

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

Les huissiers ont par ailleurs la possibilité de créer entre eux ou avec d'autres professionnels **une société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

L'association créée par décret du 29 février 1956 (article 31) qui permettait le regroupement d'huissiers de la même commune a été abrogée, tandis que le groupement (autorisé par le procureur général près la cour d'appel) est tombé en désuétude. En revanche, les huissiers ont recours au **groupement d'intérêt économique**.

Par ailleurs, les huissiers de justice peuvent ouvrir des bureaux annexes dans les limites de la compétence territoriale à condition d'obtenir au préalable l'autorisation du procureur général auprès de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi l'office. La commission de localisation des offices d'huissier de justice est alors saisie pour avis (article 40 du décret n°75-770 du 14 août 1975).

² La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi a donc cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

³ Régie par le titre II de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

Annexe 2

Tableau 4 : Ouverture du capital des SEL et SPFL à d'autres professions

	Participation autorisée à une SEL d'huissiers	Participation autorisée à une SPFL d'huissiers
Membres de la même profession ayant cessé toute activité professionnelle, dans un délai de dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès	Minoritaire	Minoritaire
Professionnels en exercice	-	-
Administrateurs judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Avocats	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires aux comptes	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires-priseurs judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Experts-comptables	Minoritaire	Minoritaire
Greffiers de tribunal de commerce	Minoritaire	Minoritaire
Huissiers	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.
Mandataires Judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Notaires	Minoritaire	Minoritaire
Professions de la santé	Non	Non
Autres personnes physiques et morales	Non	Non

Source : Mission IGF.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

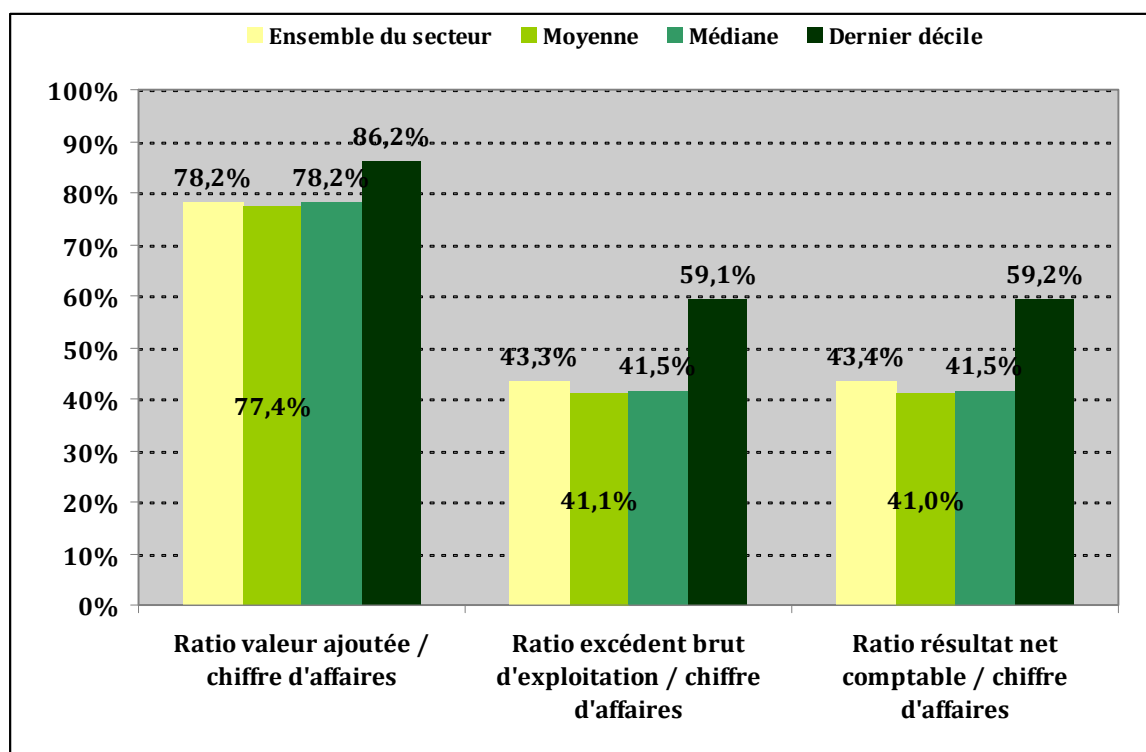
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

Tableau 5 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	1 007 076 705 €	587 217 €	412 898 €	716 800 €	1 209 133 €
Valeur ajoutée	787 353 508 €	459 098 €	326 304 €	574 258 €	952 095 €
Excédent brut d'exploitation	436 281 276 €	254 391 €	171 029 €	334 647 €	557 935 €
Résultat net comptable	436 716 017 €	254 645 €	171 265 €	333 597 €	554 290 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 43,4 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 41,0 %, que la médiane de la rentabilité est de 41,5 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 59,2 % en 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

39 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 6). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à **la rémunération annuelle de l'huissier de justice titulaire, s'élève à 99 478 € en 2010, soit 4,04 fois le revenu net annuel moyen d'un salarié en France.**

Annexe 2

59 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 360 884 € à répartir entre 2,4 associés en moyenne⁴, soit une **rémunération nette annuelle par associé de 150 351 € en 2010**.

Le rapport Darrois⁵ confirme ces valeurs, en évoquant un bénéfice moyen par huissier associé de **133 456 euros en structure collective pour la période 2003-2006, contre 95 124 euros en office individuel**.

2 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 90 133 €.

Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	668	99 478 €	75 264 €	24 627 €	20 107 €	4,04	3,74
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	1 019	360 884 €	285 676 €				
Entreprise imposée à l'IS	28	90 133 €	60 458 €				
Total	1 715	254 645 €	171 265 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

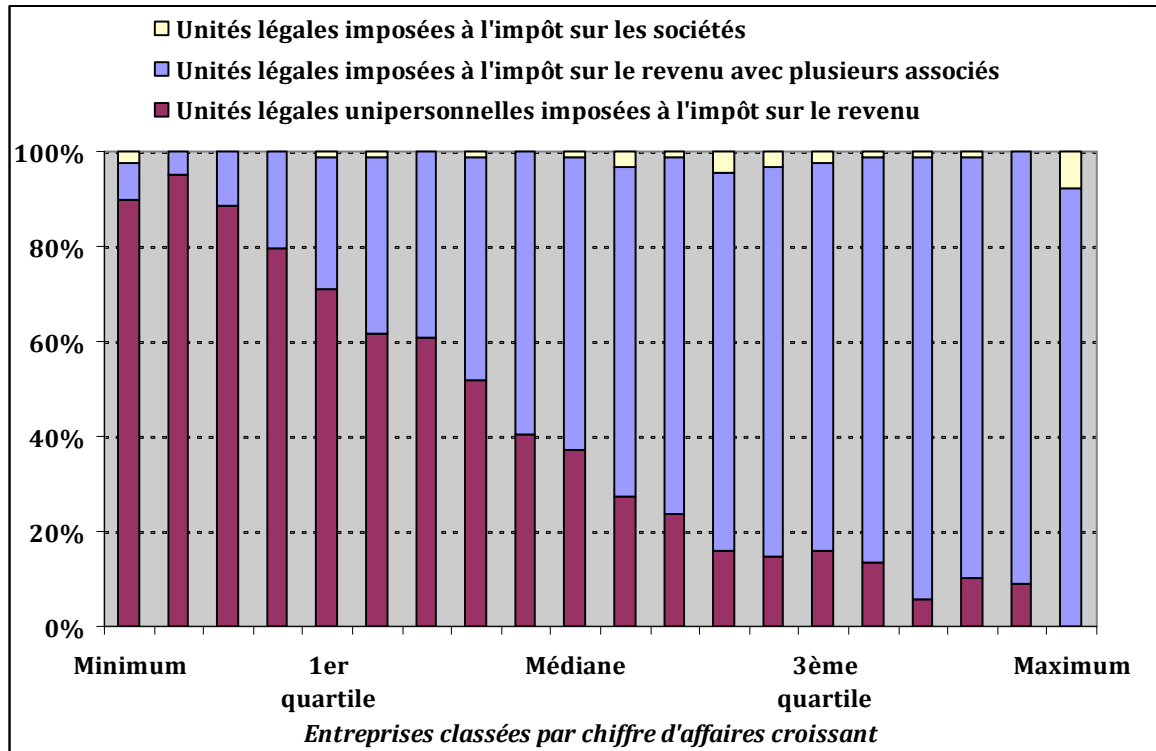
Le graphique 3 illustre une corrélation forte entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît de 90 % à 0 % lorsque le chiffre d'affaires augmente, le complément étant constitué principalement de sociétés à plusieurs associés, imposées à l'impôt sur le revenu.

⁴ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

⁵ *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

Annexe 2

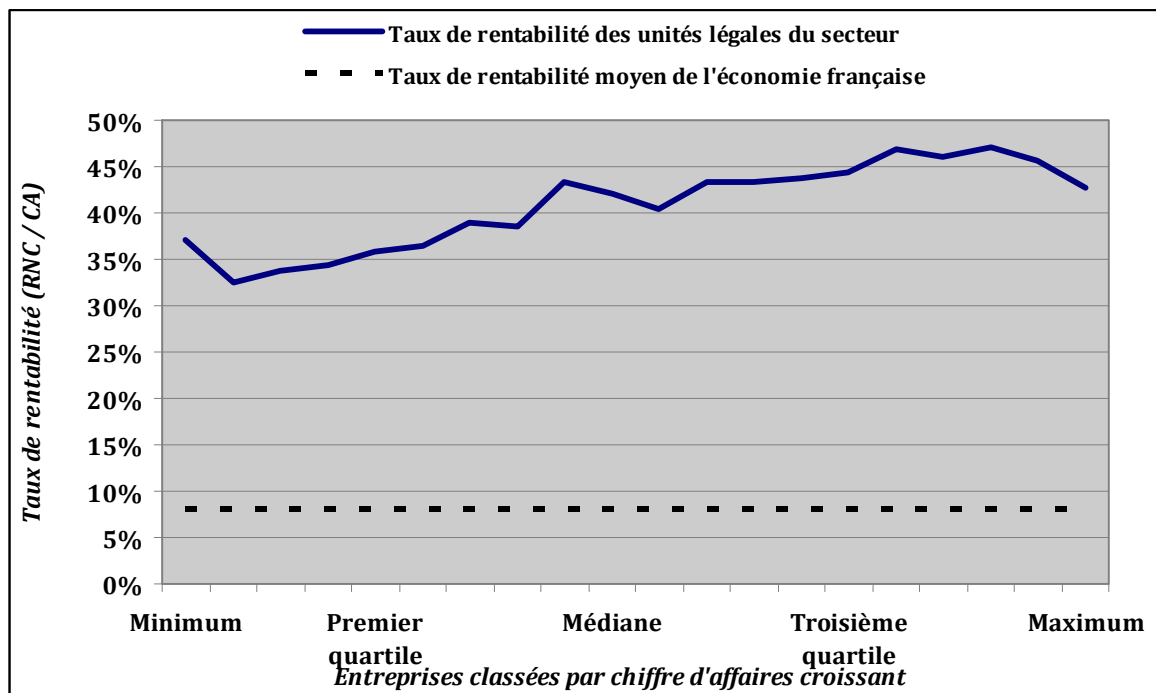
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Annexe 2

Au-delà du premier décile (entreprises les plus petites), qui connaît une rentabilité comprise entre 33 % et 38 %, la rentabilité moyenne des structures des études d'huissier de justice augmente linéairement en fonction du chiffre d'affaires, passant de 33 % à 47 %.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé⁶.

Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé.</u>

Source : mission IGF.

⁶ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

Annexe 2

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par huissier des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des huissiers de justice en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	4 110 €	25 121 €	4 565 €
Les 10 % qui gagnent le moins	22 469 €	101 871 €	8 589 €
Les 25 % qui gagnent le moins	42 420 €	171 706 €	29 863 €
Moyenne	99 478 €	360 884 €	90 133 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	75 264 €	285 676 €	60 458 €
Les 25 % qui gagnent le plus	121 505 €	451 025 €	93 920 €
Les 10 % qui gagnent le plus	196 012 €	703 992 €	266 567 €
Les 1 % qui gagnent le plus	475 238 €	1 559 778 €	457 458 €
Nombre d'unités légales	668	1 019	28
Rapport interquartile (P75/P25)	2,9	2,6	3,1

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des huissiers de justice en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	9 669 €	55 352 €	SS
Les 10 % qui gagnent le moins	27 252 €	170 167 €	SS
Les 25 % qui gagnent le moins	74 776 €	300 355 €	SS
Moyenne	154 602 €	566 001 €	SS
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	125 541 €	446 362 €	SS
Les 25 % qui gagnent le plus	185 067 €	750 703 €	SS
Les 10 % qui gagnent le plus	289 778 €	1 090 941 €	SS
Les 1 % qui gagnent le plus	651 575 €	2 339 730 €	SS
Nombre d'unités légales	63	165	5
Rapport interquartile (P75/P25)	2,5	2,5	4,4

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

SS : secret statistique

Annexe 2

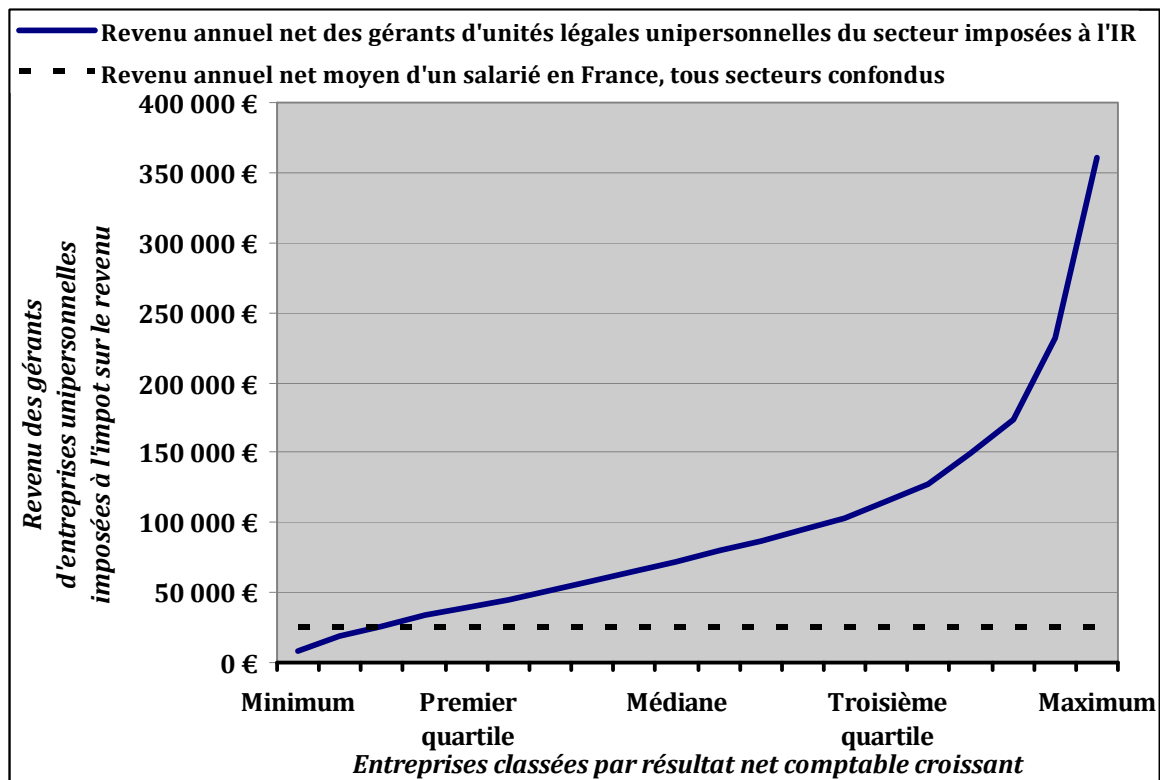
Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 55 % à la moyenne nationale** (67 % en médiane). Ces différences se réduisent avec le chiffre d'affaires (+47 % pour le dernier décile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société (+57 % en moyenne pour les structures à plusieurs associés soumises à l'impôt sur le revenu).

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

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile supérieur** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus supérieurs à 196 012 €**.

Graphique 5 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des huissiers de justice par les données de cession d'offices⁷

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la Chancellerie, permettent d'appréhender la situation économique de ces professions.

⁷ Source : ministère de la justice.

Annexe 2

Elles ne concernent qu'une partie des offices, qui ont connu une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers de justice auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions font valoir un **bénéfice moyen par office individuel de 97 k€**, très proche de la moyenne nationale de 99 k€ pour l'année 2010 (issue des données de la DGFIP). Le bénéfice moyen des sociétés (402 k€ par an) est proche de la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (361 k€), et l'application du même ratio de 2,4 associés par société permet de retrouver **un niveau de rémunération par associé d'environ 167 k€ par an**.

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1^{er} janvier 2012, d'après les données issues des dossiers de cession

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	99	332
Montant moyen de la cession (en €)	332 444	1 000 042
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	290 220	882 322
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	96 730	402 502
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	96 730	167 709
Nombre de fiches fiscales	222	499

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

** sur une base de 2,4 associés en moyenne par société.*

2. Activité de la profession

2.1. Tâches réservées aux huissiers de justice

Les huissiers de justice sont les **officiers publics qui ont seuls qualité pour signifier les actes et les exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements lorsque le mode de notification n'a pas été précisé et ramener à exécution les décisions de justice** (incluant le recouvrement judiciaire de créances), ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire⁸. Lorsqu'il signifie un acte, l'huissier informe le destinataire de ses droits.

L'huissier de justice est **un officier public en ce qu'il a le pouvoir d'authentifier les actes. Il est officier ministériel lorsqu'il est titulaire d'un office**, ce qui est le cas dans tous les départements de France, hors Alsace-Moselle.

Les activités réservées aux huissiers de justice incluent notamment les actes suivants :

- ◆ signification des décisions de justice et des autres titres exécutoires ;
- ◆ signification de requête et d'ordonnance d'injonction de payer ;
- ◆ sommation de communiquer et commandement de payer ;
- ◆ recouvrement judiciaire de créances ;
- ◆ protêt (acte par lequel il est constaté qu'un effet de commerce ou qu'une lettre de change, n'ont pas été acceptés) ;
- ◆ saisies.

⁸ Article 1 de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers.

Annexe 2

Les huissiers de justice accomplissent les mesures conservatoires après l'ouverture d'une succession, dans les conditions prévues par le code de procédure civile⁹ (articles 1304 à 1333).

Les **huissiers audienciers ont le monopole du service intérieur près les cours et tribunaux** : assister aux audiences solennelles ou aux audiences publiques, faire l'appel des causes et maintenir l'ordre sous l'autorité du président. Ils se partagent par parts égales les émoluments des appels de causes et des significations d'avocat à avocat.

2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Les huissiers de justice peuvent en outre procéder au **recouvrement amiable** de toutes créances¹⁰.

Dans les lieux où il n'est pas établi de commissaires-priseurs judiciaires, ils peuvent réaliser des **prises et ventes publiques judiciaires ou volontaires** de meubles et effets mobiliers corporels.

Les huissiers peuvent, à la requête de particuliers, effectuer **des constatations purement matérielles**, exclusives de tout avis sur les conséquences de fait ou de droit qui peuvent en résulter. Sauf en matière pénale où elles ont valeur de simples renseignements, ces constatations font foi jusqu'à preuve contraire¹¹.

Après en avoir informé la chambre régionale dont ils relèvent ainsi que le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur office, les huissiers peuvent également exercer à titre accessoire certaines activités ou fonctions¹² :

- ◆ **administrateur d'immeubles ;**
- ◆ **agent d'assurances ;**
- ◆ **activité de médiation conventionnelle ou judiciaire** (sous certaines contraintes).

Dans l'exercice de ses activités accessoires, l'huissier de justice demeure sous le contrôle du procureur de la République et de la chambre régionale des huissiers.

⁹ La loi dite Beteille du 22 décembre 2010 a transféré à l'huissier de Justice l'attribution autrefois reconnue au greffier du tribunal d'instance en matière de mesures conservatoires après ouverture de la succession et d'apposition des scellés.

¹⁰ Huit milliards d'euros ont été recouverts par les huissiers de justice en 2011 (**Source** : chambre nationale des huissiers), par voie amiable ou judiciaire. Une enquête de la DGCCRF auprès de 291 études a mis en évidence le poids faible et très variable de l'activité de recouvrement amiable des huissiers fin 2011 (de 0,01 % à 20 % de l'activité, avec un tiers des études y consacrant moins de 1 % de leur activité). Les huissiers mettent en avant le faible attrait financier de cette activité, ainsi que la concurrence directe avec les sociétés de recouvrement, non soumises aux mêmes contraintes (tutelle du Ministère de la Justice, interdiction de publicité).

¹¹ La force probante du constat d'huissier a été instituée par la loi du 22 décembre 2010 et renforce la valeur des actes de la profession.

¹² Fixées à l'article 20 du décret n°56-222 du 29 février 1956.

2.3. La totalité des activités réservées fait l'objet d'une réglementation tarifaire combinant droits fixes et droits proportionnels, avec dans certains cas la possibilité d'honoraires libres

La rémunération des huissiers de justice est fixée par un décret du 12 décembre 1996 (actualisé à 17 reprises, entre 2001 et 2012), dont les trois premiers articles fixent les principes généraux :

- ◆ les sommes dues aux huissiers de justice en raison de leurs activités en matière civile et commerciale sont fixées par la réglementation ;
- ◆ les huissiers de justice peuvent percevoir, séparément ou simultanément selon les cas, des rémunérations tarifées ou des honoraires libres (dits de « l'article 16 ») ;
- ◆ les huissiers de justice ont droit en outre au remboursement de leurs frais de déplacement ainsi que des débours qu'ils ont exposés.

Les rémunérations des huissiers sont majorées de 30 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de Mayotte, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.

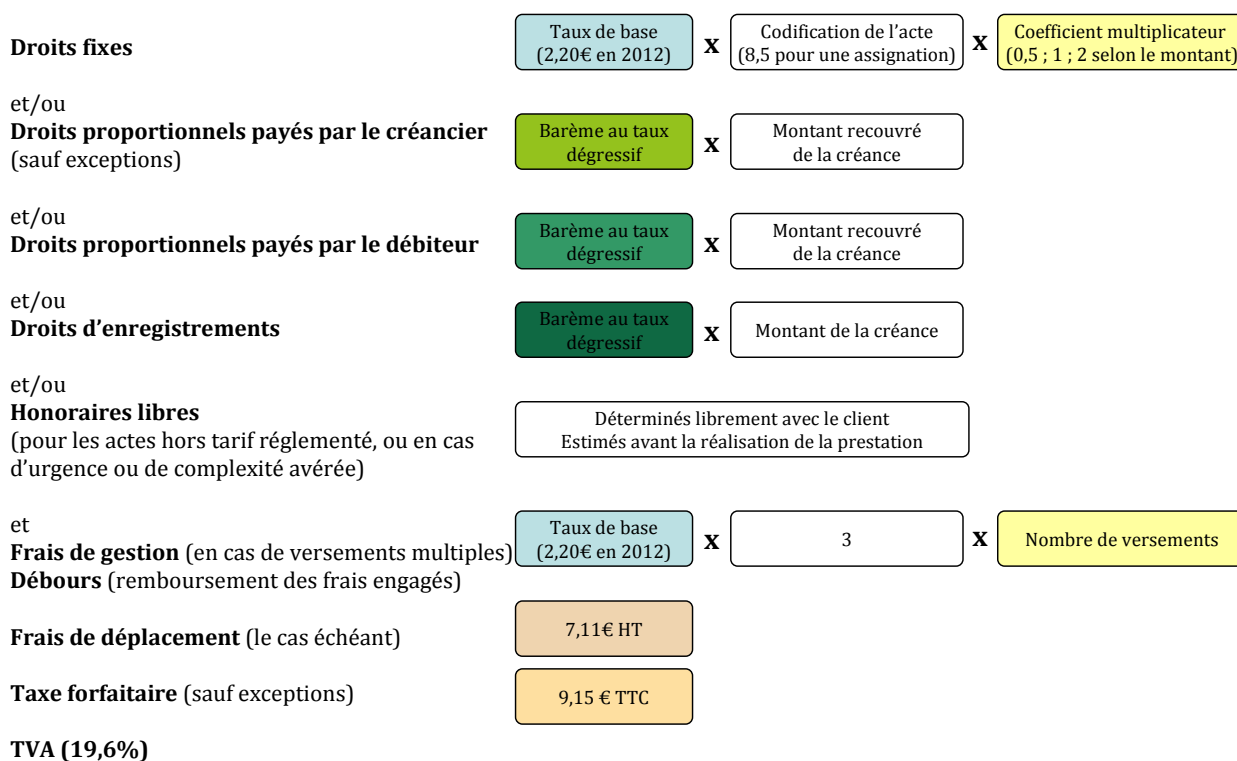
2.3.1. Émoluments tarifés

Les émoluments correspondent à la rémunération des actes prévus par la loi. 118 actes et 47 formalités figurent respectivement dans les tableaux I et II annexés au décret, et font l'objet d'une rémunération codifiée qui comprend :

- ◆ une somme exprimée cumulativement ou alternativement (selon le type d'acte) en droits fixes ou proportionnels. Cette somme couvre l'ensemble des travaux effectués et frais supportés (hors débours).
 - les droits fixes sont exprimés en « taux de base », unité de compte dont la valeur est fixée à 2,20 €. Le nombre de « taux de base » par acte ou formalité est donné par les tableaux annexés ; il est multiplié par un coefficient lorsque l'acte ou la formalité est associé à une obligation pécuniaire déterminée expressément dans l'acte (coefficient 0,5 jusqu'à 128 €, 1 entre 128 € et 1280 €, 2 au-delà) ;
 - les droits proportionnels traduisent un intéressement au montant des sommes recouvrées, dans le cadre d'un recouvrement amiable ou forcé. Ils sont facturés au créancier lorsque le recouvrement est amiable, au débiteur et au créancier lorsque le recouvrement est forcé. Dans les deux cas, un barème dégressif proportionnel au montant recouvré s'applique. Les barèmes, définis aux articles 8 (débitur) et 10 (créancier) du décret, diffèrent et présentent tous deux un plancher et un plafond ;
- ◆ des droits d'engagement des poursuites lorsque la réglementation le prévoit, pour un acte associé à une obligation pécuniaire déterminée. Ces droits sont perçus à l'occasion du premier acte d'une procédure de recouvrement de créance. Ils restent acquis à l'huissier quelle que soit l'issue de la tentative de recouvrement et s'imputent sur les droits proportionnels éventuellement perçus ;
- ◆ des frais de gestion des dossiers, perçus en cas de paiement fractionné et fixés à trois « taux de base » par versement (sauf le dernier), soit 6,60 € en 2012. Ils sont par ailleurs plafonnés à 15 « taux de base », soit 33 € en 2012.

Annexe 2

Graphique 6 : Décomposition de la rémunération des huissiers



Source : Mission IGF.

2.3.1.1. Illustration du calcul des droits proportionnels facturés dans le cas d'un recouvrement forcé

Lorsque les huissiers ont reçu mandat de **recouvrer des sommes en vertu d'une décision de justice**, il leur est alloué un droit proportionnel au montant recouvré, fortement dégressif, à la charge du débiteur, et un second droit au barème moins dégressif à la charge du créancier.

Le droit proportionnel à la charge du créancier n'est pas dû :

- ◆ lorsque le recouvrement est effectué sur le fondement des titres exécutoires délivrés par des personnes morales de droit public (État, URSSAF) ;
- ◆ lorsque le recouvrement est effectué sur le fondement d'un titre exécutoire constatant une créance née de l'exécution d'un contrat de travail ou une créance alimentaire.

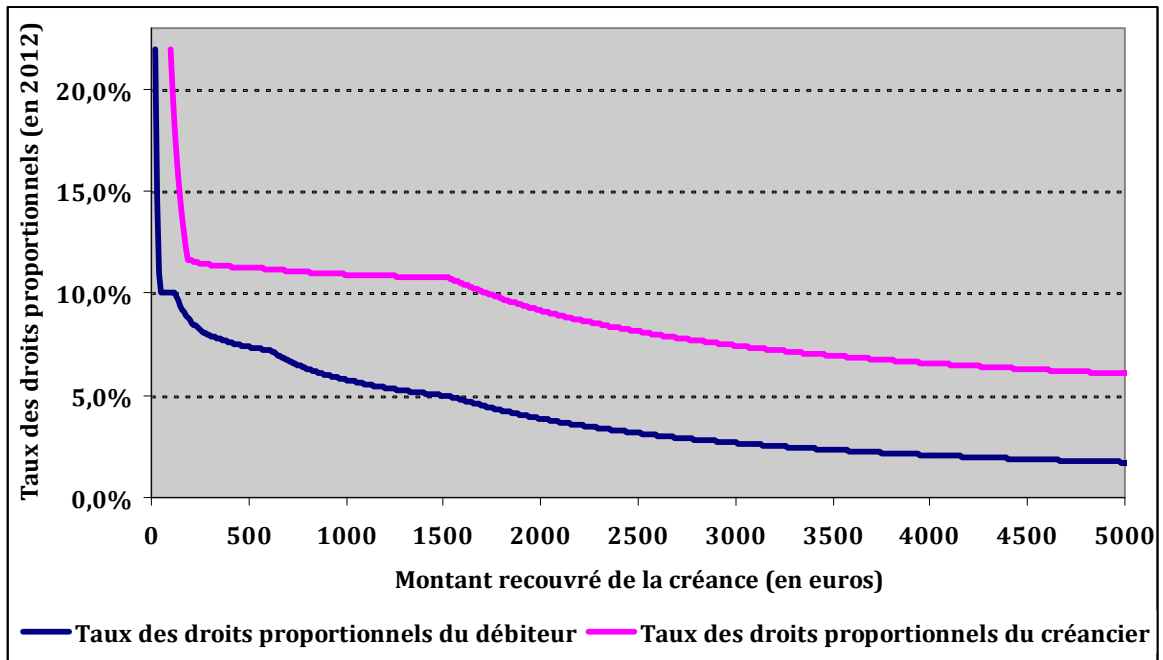
Dans le cas d'un recouvrement amiable, seul le droit payé par le créancier s'applique¹³.

Les droits proportionnels sont encadrés par un montant minimum (2 taux de base ou 4,40 € pour les débiteurs, 10 taux de base ou 22,00 € pour les créanciers) **et un montant maximum** (250 taux de base ou 550 € pour les débiteurs, 1000 taux de base ou 2200 € pour les créanciers).

¹³ Sauf pour les créances recouvrées pour le compte de l'État et des collectivités locales qui donnent lieu à la prise en charge de frais par le débiteur, en l'absence de frais facturés à la collectivité.

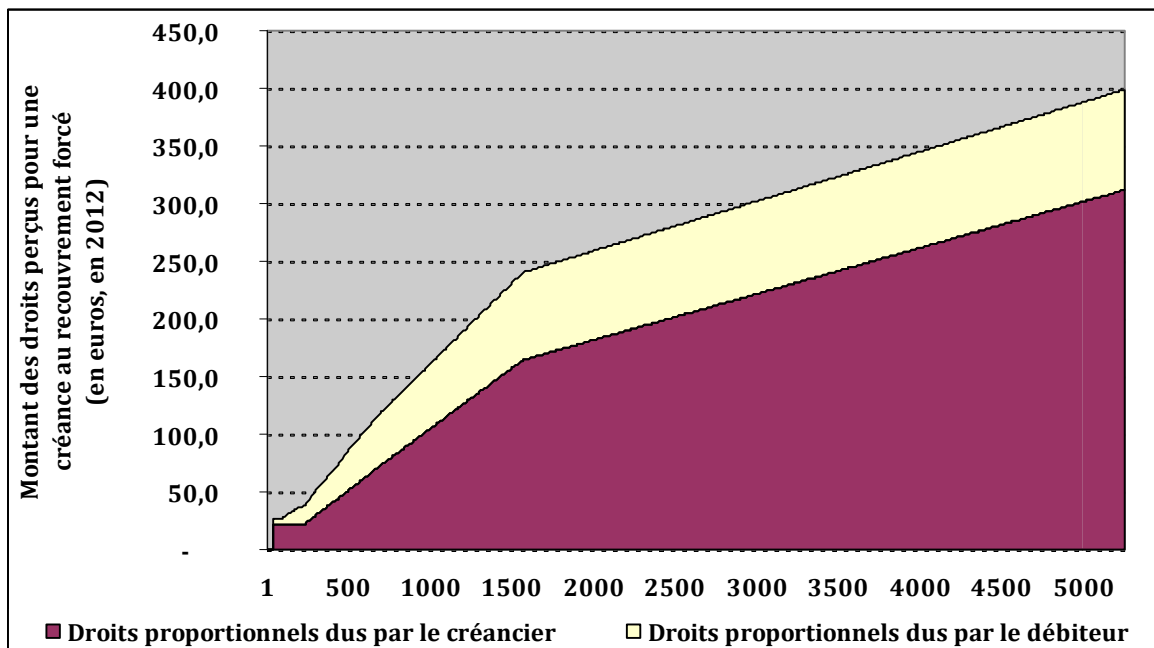
Annexe 2

Graphique 7 : Taux des droits proportionnels facturés au débiteur et au créancier dans le cas d'un recouvrement forcé



Source : Mission IGF.

Graphique 8 : Montant des droits proportionnels facturés au débiteur et au créancier dans le cas d'un recouvrement forcé



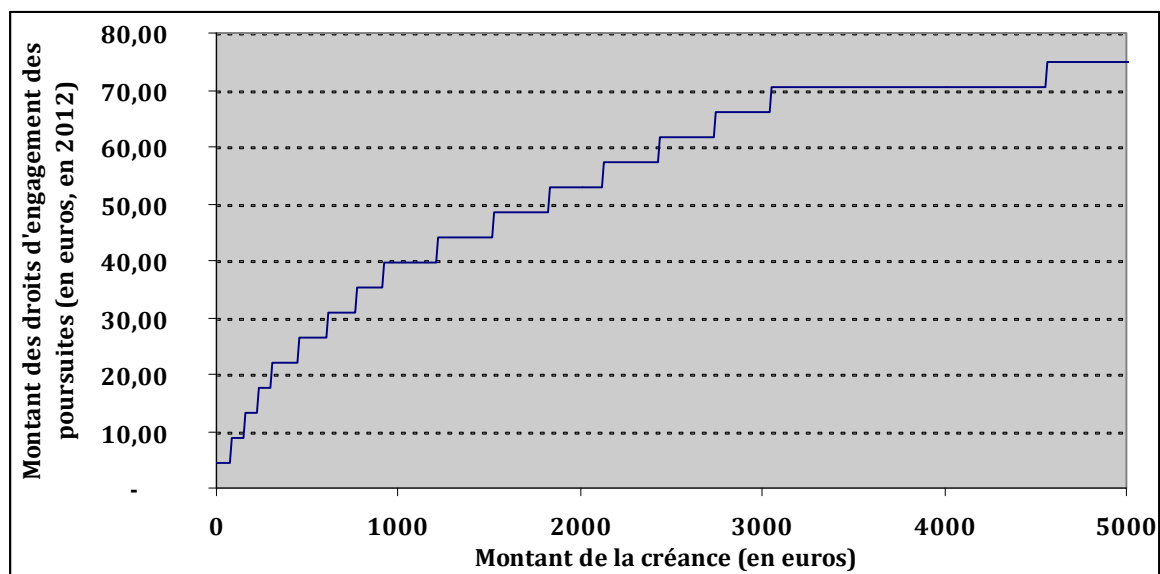
Source : Mission IGF.

2.3.1.2. Calcul des droits d'engagement des poursuites

23 actes sur 118 recensés dans le tableau I du décret de 1996 prévoient également la possibilité de percevoir des droits d'engagement proportionnels au montant des droits à recouvrer : sommation de payer non interpellative, commandement de payer, signification du certificat de non-paiement d'un chèque, saisie-attribution, saisie des droits d'associés et des valeurs mobilières...

Ces droits restent acquis à l'huissier quel que soit le montant ultérieurement recouvré. Ils sont fortement dégressifs, et soumis à un plancher et à un plafond : ils varient entre 2 et 125 « taux de base », soit entre 4,40 € et 275 € en 2012.

Graphique 9 : Montant des droits d'engagement des poursuites facturés en fonction du montant de la créance à recouvrer



Source : Mission IGF.

2.3.2. Activités donnant lieu à des honoraires libres

Les huissiers de justice **sont rémunérés par des honoraires fixés librement avec le client (ou à défaut par le juge chargé de la taxation) dans trois cas prévus à l'article 16 du décret du 12 décembre 1996**, après information préalable du montant estimé de la prestation :

- ◆ pour certaines actes dont la tarification est fixée par le décret, uniquement si la tarification au tableau en ouvre expressément la possibilité et si l'huissier de justice est confronté, dans l'exercice de sa mission, à une situation d'urgence ou à des difficultés particulières. 22 actes sur 118 recensés au tableau I du décret tarifaire de 1996, et une formalité (« rédaction du cahier des charges en matière de saisie des droits d'associé et des valeurs mobilières non admises à la cote officielle ou à celle du second marché ») sur les 47 prévues au tableau II permettent à un huissier d'avoir recours aux honoraires libres en cas d'urgence ou de difficultés particulières ;
- ◆ pour les actes dont la rémunération n'est pas tarifée (sommations interpellatives et constats autres que les états des lieux locatifs, par exemple) ;

Annexe 2

- ◆ pour l'ensemble des prestations compatibles avec le statut d'huissier et n'ayant pas un acte d'huissier pour support (consultations juridiques, rédactions d'actes sous seing privé, missions d'assistance ou de représentation qui relèvent de la compétence d'huissier).

L'ensemble de ces honoraires est à la charge du mandant.

2.3.3. Débours et taxe forfaitaire

Les débours, prévus à l'article 20 du décret du 12 décembre 1996¹⁴, couvrent les frais annexes engagés par l'huissier pour la réalisation de ses actes et dont il demande le remboursement : droits fiscaux, affranchissements, rémunération ou indemnisation des personnes dont la présence ou l'intervention a été sollicitée.

Les actes des huissiers de justice sont par ailleurs assujettis (hormis certaines exceptions) à une taxe forfaitaire de 9,15 €¹⁵ constatée, recouvrée et contrôlée à l'image de la taxe sur la valeur ajoutée (CGI, article 302 bis Y). Taxe forfaitaire et TVA sont facturées par l'huissier au même titre que les débours.

2.3.4. Frais de déplacement

Il est alloué à chaque huissier pour chaque acte notifié ou procès-verbal dressé par ses soins une indemnité de transport forfaitaire dont le montant est égal à 32 fois celui de la taxe kilométrique ferroviaire en première classe (7,11 € en novembre 2012).

« C'est la CNHJ qui est à l'origine du SCT (service-compensation-transport). Il est facturé au client, mais est reversé au service SCT de la Chambre nationale, trimestriellement. Puis, il y a une répartition en fonction des kilomètres parcourus. Le SCT est exigible dès la délivrance de l'acte, même si celui-ci n'est pas encore payé »¹⁶.

Les significations d'avocat à avocat sont exclues de ce tarif, tandis que les significations réalisées par voie électronique se voient appliquer une indemnité de quatre taux de base (soit 8,80 € en 2012).

¹⁴ Les huissiers de justice ont droit au remboursement des débours énumérés ci-après :

1. Droits fiscaux de toute nature ;
2. Frais d'affranchissement des lettres qui constituent des formalités obligatoires de procédure ;
3. Frais de serrurier, de déménagement, de garagiste et de garde-meubles ;
4. Indemnités versées aux conseillers municipaux, fonctionnaires municipaux, autorités de gendarmerie ou témoins requis en application de l'article 21 de la loi du 9 juillet 1991 (3 taux de base lorsque les intéressés sont requis pour être présents à l'ouverture des portes et meubles fermant à clef, 5 taux de base lorsqu'ils sont requis pour prêter main-forte à l'exécution d'une mesure d'expulsion) ;
5. Indemnités versées aux fonctionnaires de la police nationale requis en application de l'article 21 de la loi du 9 juillet 1991 susvisée (9 taux de base lorsque les intéressés sont requis pour être présents à l'ouverture des portes et meubles fermant à clef, 15 taux de base lorsqu'ils prêtent main-forte à l'exécution d'une mesure d'expulsion). Le produit de cette recette est rattaché au budget du ministère de l'intérieur dans certaines limites ;
6. Toute somme due à des tiers à l'occasion de leur activité professionnelle et payée directement par eux ;
7. Frais engagés pour la recherche des informations auprès du service du fichier des comptes bancaires.

¹⁵ La taxe est due par les huissiers de justice pour le compte du débiteur. Elle est intégralement exigible dès que les encaissements, même partiels, des sommes dues au titre d'un acte accompli ont atteint ou dépassé son montant. Des exonérations sont prévues (exemple : les actes accomplis à la requête d'une personne qui bénéficie de l'aide juridique totale ou partielle, les actes qui, en matière mobilière, sont exercés pour le compte d'un comptable public de l'État, les actes en matière pénale...).

Selon les chiffres fournis par la CNHJ, environ 9 millions d'actes ont été délivrés en 2010, dont 5 890 546 assujettis à la taxe forfaitaire et 2 979 373 qui en ont été exonérés. Cette taxe représenterait donc annuellement environ 54 M€ de recettes pour l'État.

¹⁶ Source : groupement des élèves huissiers de justice.

Encadré 1 : Exemples de coûts de trois prestations au tarif encadré

Le tarif d'un **état des lieux** établi par huissier s'élève en métropole à **153,16 € TTC**, indifféremment des caractéristiques du logement, **dont 120,41 € de rémunération de l'huissier de justice** :

- ◆ une rémunération forfaitaire hors taxes de 113,30 € (taux de base de 2,20 € multiplié par 51,5, cf acte 104 du tableau I du décret) ;
- ◆ une indemnité pour frais de déplacement, fixée à 7,11 € hors taxes (32 fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe) ;
- ◆ la TVA (19,6 % en métropole) sur la rémunération et les frais de déplacement ;
- ◆ une taxe fiscale forfaitaire de 9,15 €.

Une **assignation en justice** revient pour un intérêt du litige supérieur à 1280 € revient à **62,38 € TTC** (hors envoi de lettre affranchie) **dont 44,51 € de rémunération de l'huissier de justice**, décomposés en :

- ◆ une rémunération forfaitaire hors taxes de l'huissier de 37,40 € (taux de base de 2,20 € et multiplication par 2 du coefficient de base de 8,5, cf acte 1 du tableau I du décret de 1996) ;
- ◆ une indemnité pour frais de déplacement, fixée à 7,11 € hors taxes (32 fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe) ;
- ◆ la TVA (19,6 % en métropole) sur la rémunération et les frais de déplacement ;
- ◆ une taxe fiscale forfaitaire de 9,15 €.

La signification d'un acte consiste en la remise d'un acte de procédure par un huissier de justice à son destinataire. Si la signification en mains propres n'est pas possible (destinataire non localisé ou non identifié), l'huissier de justice (ou son clerc significateur) laisse un avis de passage et envoie un courrier contenant une copie de l'acte et informant de la disponibilité de l'acte en son étude.

Pour un **acte de signification de décision de justice** portant sur le recouvrement de 1000 €, le coût s'établit à **80,99 € TTC** dont **60,07 € de rémunération de l'huissier de justice**, décomposés en :

- ◆ une rémunération forfaitaire hors taxes de l'huissier de 52,80 € (taux de base de 2,20 € et multiplication par 2 du coefficient de base de 12) ;
- ◆ une indemnité pour frais de déplacement, fixée à 7,11 € hors taxes (32 fois la taxe kilométrique ferroviaire en première classe) ;
- ◆ la TVA (19,6 % en métropole) sur la rémunération et les frais de déplacement : 11,77 € ;
- ◆ une taxe fiscale forfaitaire de 9,15 €.

Source : Mission IGF.

2.4. Conditions d'accès à la profession

La profession d'huissier cumule :

- ◆ formation spécifique (de type bac+6) ;
- ◆ droit de présentation associé à la restriction de la liberté d'installation. Le nombre et la localisation des études sont décidés par la Chancellerie. L'État a conservé la possibilité de créer de nouveaux offices, peu utilisée en pratique pour les huissiers de justice ;
- ◆ compétence territoriale limitée : l'huissier de justice est compétent territorialement dans le ressort du tribunal de grande instance de sa résidence (sauf exceptions). Les activités accessoires (administrateur d'immeubles, agent d'assurances, activité de médiation conventionnelle ou judiciaire) ne sont pas soumises à cette contrainte.

Annexe 2

L'exercice de la profession d'huissier suppose de remplir les conditions suivantes¹⁷ :

- ◆ être Français (une exception parmi les autres officiers publics ministériels : notaires, greffiers des tribunaux de commerce et commissaires-priseurs judiciaires, dont les professions ont été ouvertes à des ressortissants d'autres pays) ;
- ◆ satisfaire à des conditions d'honorabilité (n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ne pas avoir été frappé de faillite personnelle, ne pas être frappé de condamnation non amnistiée...) ;
- ◆ être titulaire soit d'une maîtrise en droit, soit de l'un des titres ou diplômes qui reconnus comme équivalents pour l'exercice de la profession d'huissier de justice par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice ;
- ◆ avoir accompli un stage de formation de deux ans au minimum (sauf dispenses) ;
- ◆ avoir réussi l'examen professionnel (sauf dispenses), sans y avoir échoué plus de quatre fois auparavant.

Des dispenses d'examen et de tout ou partie du stage peuvent être accordés à des membres d'une autre profession juridique réglementée (avocats, notaires, mandataires et administrateurs judiciaires, greffiers, commissaires priseurs), ou plus généralement à des spécialistes du droit (magistrats, professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé), par décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur domicile. La décision est prise après avis du bureau de la chambre nationale des huissiers de justice.

Des conditions spécifiques s'appliquent en Alsace et en Moselle¹⁸.

2.4.1. L'accès à la profession d'huissier de justice suppose une formation spécifique de niveau bac+6 incluant deux années de stage professionnel

La formation d'huissier de justice repose sur l'acquisition d'un diplôme de droit au moins équivalent à une maîtrise, un stage de deux ans et la validation d'un examen professionnel national.

L'accès à la profession est également possible pour un clerc (niveau de formation BAC+2), après dix ans d'exercice dans une étude (dont cinq à titre de principal clerc d'huissier de justice) et la validation d'un examen professionnel.

L'admission au stage résulte de l'inscription sur un registre tenu par la chambre départementale des huissiers de justice du ressort dans lequel l'intéressé accomplit son stage. Le stage, d'une durée de deux ans (sauf dispenses), doit être accompli au moins pour une année dans une étude d'huissier de justice, complétée par un stage auprès d'une autre profession juridique réglementée en France (office de notaire, de commissaire-priseur judiciaire, cabinet d'avocat, de conseil juridique, d'expert-comptable) ou à l'étranger, d'une administration publique, ou du service juridique ou fiscal d'une entreprise.

L'examen professionnel est organisé, à Paris, deux fois par an. Il comporte des épreuves écrites et orales. Nul ne peut se présenter plus de quatre fois à l'examen professionnel. Les candidats doivent avoir accompli leur stage en étude (la chambre départementale peut autoriser un candidat à subir les épreuves au cours des trois derniers mois de son stage, attesté par un certificat), et avoir suivi avec assiduité un enseignement dispensé par le Département Formation des Stagiaires de la chambre régionale des huissiers.

¹⁷ Article 1 du décret n°75-770 du 14 août 1975.

¹⁸ Il faut, en outre, avoir subi avec succès une épreuve spéciale de droit local dans le cadre de l'examen professionnel (article 48 du décret n°75-770 du 14 août 1975).

Annexe 2

L'examen professionnel est subi devant un jury national¹⁹ qui choisit les sujets des épreuves : deux écrits (sujet juridique général et rédaction d'actes) et trois oraux (droit, procédure pénale, gestion d'une étude).

Le nombre de candidats qui se présentent chaque année (480 environ) et le taux de réussite à l'examen (27 % en moyenne) sont stables sur les cinq derniers exercices, se traduisant en moyenne l'accès à la profession de **129 nouveaux huissiers par an**.

Tableau 11 : Nombre de candidats et taux de réussite à l'examen d'admission à la profession d'huissier

Année	Candidats	Candidats reçus	Pourcentage d'admission
2008	490	134	27 %
2009	476	140	29 %
2010	453	124	27 %
2011	467	116	25 %
2012	518	131	25 %

Source : *Chambre nationale des huissiers de justice.*

2.4.2. Les deux voies d'accès à un office (droit de présentation et concours) requièrent un avis des instances régionales et nationales d'huissiers

La nomination aux offices d'huissiers est prononcée par arrêté du ministre de la justice :

- ♦ soit sur présentation d'un successeur par l'huissier sortant. La demande de nomination est présentée au Procureur Général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Elle est accompagnée notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants-droit et le candidat, et d'un plan de financement de l'acquisition. Le droit de présentation, introduit par l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816²⁰ comporte une contrepartie financière qui représente la valeur de l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation en faveur du cessionnaire. Il ne s'agit pas d'une cession d'un office, lequel appartient à l'État en théorie. En pratique, cependant, son évaluation s'effectue selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. L'usage du droit de présentation est transmis, en cas de décès du titulaire de l'office, aux héritiers ou légataires du titulaire²¹ ;

¹⁹ Le jury est présidé par un conseiller à la Cour de cassation. Il est composé d'un professeur de droit ou d'un maître de conférences d'une unité de formation et de recherche juridique des universités, de trois huissiers de justice, en activité ou honoraires, et d'un clerc d'huissier de justice remplissant les conditions d'aptitude exigées pour être nommé huissier de justice. Le président et les membres du jury sont désignés par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

²⁰ « Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément du Président de la République des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles ».

²¹ L'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 ne s'applique pas en Alsace et en Moselle.

Annexe 2

- ♦ soit par choix du garde des sceaux, pour les offices créés ou laissés vacants. Cette situation est rare. **Entre 1962 et 1983, 45 créations ont eu lieu contre 541 suppressions** (en milieu rural). **Contrairement à celle des notaires, la nomination des huissiers à des offices créés ou laissés vacants ne suppose pas la réussite à un concours.** Les candidatures sont adressées au procureur général, qui les transmet au garde des sceaux avec un avis (établi après réception de l'avis motivé de la chambre départementale et consultation de la chambre régionale). Elles sont ensuite classées par ordre de préférence par une commission²². Ladite commission émet par ailleurs un avis sur les créations, avis qui ne lie pas le Garde des sceaux. La mission n'a pu contrôler la pratique de la Chancellerie en matière de suivi des recommandations de cette commission, mais relève que la procédure donne un poids important à la profession dans le contrôle des nouveaux entrants.

Dans les deux cas, le Procureur général recueille l'avis motivé de la chambre départementale sur la moralité et sur les capacités professionnelles de l'intéressé ainsi que sur ses possibilités financières au regard des engagements contractés. Le procureur général transmet le dossier au garde des sceaux, ministre de la justice, avec son avis motivé. Le garde des sceaux, ministre de la justice, demande, le cas échéant, à la chambre nationale des huissiers ou à tout autre organisme professionnel des renseignements sur les activités antérieures du candidat. La Chancellerie procède à la nomination des professionnels au regard de leurs aptitudes, par un arrêté du garde des sceaux.

2.4.3. Les créations de nouvelles charges sont définies par une commission dont la moitié des membres sont issus de la profession

Une commission de localisation est chargée, auprès de la Chancellerie, de donner son avis ou d'émettre des recommandations sur la localisation des offices d'huissiers de justice en fonction des besoins du public et de la situation géographique, économique et démographique. Elle est présidée par un magistrat du siège et comprend le directeur des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, un magistrat de l'ordre judiciaire membre du parquet, le président de la chambre nationale des huissiers de justice, deux huissiers de justice (désignés après avis de la chambre nationale des huissiers de justice) et un clerc proposé par une organisation syndicale. Quatre membres de la commission sur huit sont donc des représentants des études d'huissier.

La commission établit des prévisions quinquennales concernant le nombre d'huissiers de justice et des offices d'huissiers de justice ainsi que leur localisation. Pour chaque cour d'appel dont la situation est examinée, la commission, après avoir pris connaissance des notes d'information des chambres régionales d'huissiers de justice ainsi que des rapports des autorités judiciaires intéressées, dresse un état des créations, des transferts ou des suppressions d'offices, des ouvertures de bureaux annexes ou de leur transformation en offices distincts réalisés depuis l'élaboration des dernières prévisions quinquennales, et adresse au garde des sceaux ses recommandations.

La baisse du nombre d'études sur les trois dernières décennies (voir paragraphe 1.2.1.1) indique que l'action de la Chancellerie, assistée par la commission de localisation, a consisté à acter la suppression d'études d'huissier en milieu rural, sans créations au même niveau dans les secteurs plus attractifs. Dans ces derniers, les études déjà établies ont par conséquent bénéficié d'un accroissement de leur activité, en l'absence de liberté d'installation de nouveaux entrants.

²² Cette commission, composée de deux magistrats, de deux huissiers et d'un clerc d'huissier, est donc majoritairement contrôlée par la profession.

Annexe 2

Des indemnités sont par ailleurs prévues aux articles 42 et 43 du décret n°75-770 du 14 août 1975 pour compenser les pertes de revenus de confrères qui pourraient être causées par l'implantation d'une nouvelle étude (hors Alsace et Lorraine). De même, les indemnités qui peuvent être dues à l'ancien titulaire d'un office supprimé par les huissiers de justice bénéficiaires de la suppression sont évaluées et réparties en fonction du bénéfice résultant, pour chacun d'eux, de cette suppression.

Les indemnités sont évaluées et réparties à l'expiration de la sixième année civile suivant celle de la nomination ou du transfert d'office du nouvel entrant. Le montant et la répartition des indemnités sont fixés par accord entre les parties qui en avisent le procureur général et la chambre des huissiers de justice dans le ressort de laquelle est établi l'office créé, supprimé ou bénéficiaire d'une extension de compétence.

A défaut d'accord amiable, le montant et la répartition des indemnités sont fixés par le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de la commission de localisation des offices d'huissier de justice.

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. L'exercice de la profession est soumis à des obligations réglementaires

Les huissiers de justice ne peuvent, à peine de nullité, instrumenter à l'égard de leurs parents et alliés et de ceux de leur conjoint en ligne directe ni à l'égard de leurs parents et alliés collatéraux jusqu'au sixième degré (loi n° 92-644 du 13 juillet 1992).

Les huissiers de justice **sont tenus d'exercer leur ministère toutes les fois qu'ils en sont requis**, sauf dans les cas d'empêchement et pour cause de parenté ou d'alliance (article 1 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

Les huissiers de justice sont tenus de remettre eux-mêmes, à personne ou à domicile, les exploits et actes qu'ils sont chargés de signifier, sauf dans certains cas (prévus par la loi du 27 décembre 1923 et le chapitre II du décret du 20 mai 1955). Les huissiers peuvent toutefois recourir à des clerks significateurs pour les représenter (cf. 2.5.2).

La chambre nationale des huissiers de justice garantit leur responsabilité professionnelle, y compris celle encourue en raison de leurs activités accessoires (article 2 de l'ordonnance n°45-2592 du 2 novembre 1945). Les huissiers lui versent à cet effet, par l'intermédiaire de leur chambre départementale, des cotisations spéciales.

L'huissier de justice doit respecter un plan comptable fixé par l'arrêté du 11 mai 2007.

Instituée en 2010²³, la formation professionnelle continue est obligatoire pour les huissiers de justice en exercice. Un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et la durée des activités susceptibles d'être validées au titre de l'obligation de formation professionnelle continue. La Chambre nationale des huissiers de justice détermine les modalités selon lesquelles elle s'accomplit.

Les huissiers sont tenus de mettre en œuvre les obligations relatives à **la lutte contre le blanchiment de capitaux** et de financement du terrorisme prévues par le code monétaire et financier. Ils effectuent toutefois moins de 1 % des déclarations de soupçons des professions non financières.

²³ Loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires.

Annexe 2

Tableau 12 : Statistiques portant sur le nombre de « déclarations de soupçons » effectuées dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des professions non financières

Profession	2008	2009	2010	2011	Total	Part du total
Notaires	347	370	674	1069	2460	54,2 %
Commissaires-priseurs, sociétés de vente	5	5	8	16	34	0,7 %
Huissiers	1	2	0	17	20	0,4 %
Avocats	3	2			5	0,1 %
Total professions non financières	597	949	1303	1691	4540	100 %

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

2.5.2. Le cas des huissiers salariés et des clerks « habilités à procéder aux constats »

L'huissier de justice peut exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office d'huissier de justice.

Le statut d'officier public salarié a été introduit en premier lieu pour les notaires, par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, avant d'être étendu vingt ans plus tard aux autres professions : huissier de justice, greffier de tribunal de commerce²⁴ ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires²⁵.

Au 18 décembre 2012, on dénombre environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3 234), 1 greffier de tribunal de commerce salarié (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

L'article 3 ter de l'ordonnance n°45-2592 du 2 novembre 1945 restreint toutefois cette possibilité à la « règle du 1 pour 1 », à travers l'emploi :

- ◆ d'un huissier de justice salarié, si l'office est tenu par une personne physique ;
- ◆ d'un **nombre d'huissiers de justice au maximum égal au nombre d'huissiers de justice associés**, si l'office est tenu par une personne morale.

Les constats établis à la requête des particuliers peuvent être dressés par un **« clerk habilité à procéder aux constats »**, dans la limite d'un clerk par office d'huissier de justice et de deux clerks par office lorsque son titulaire est une société civile professionnelle ou une société d'exercice libéral. Dans ce cas, les constats sont signés par le « clerk habilité à procéder aux constats » et contresignés par l'huissier de justice qui est civilement responsable du fait de son clerk (article 1bis de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers).

Des **« clerks significateurs »** peuvent également se substituer aux huissiers de justice pour la signification des actes.

Le recrutement d'un huissier salarié ou clerks habilités permet à une étude de démultiplier le nombre d'actes qui peuvent être pris en charge sans associer davantage d'huissiers au capital.

²⁴ Loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires et décrets n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés et n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés.

²⁵ Loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

2.5.3. Un contrôle interne à la profession est exercé par des huissiers

Chaque étude fait l'objet, à des dates variables, d'une inspection annuelle, organisée à l'initiative de la chambre régionale des huissiers de justice. Toutefois, l'inspection des études des présidents de chambres régionales est organisée à l'initiative de la Chambre nationale des huissiers de justice.

Le contrôle annuel est normé selon les dispositions de l'arrêté du 4 juin 2008 fixant les modalités des contrôles devant être effectués lors des inspections annuelles des études d'huissier de justice.

Les inspections sont organisées par les chambres régionales et la chambre nationale des huissiers de justice, à la diligence de leur président. Elles **sont réalisées par des huissiers et concernent l'ensemble des activités professionnelles des huissiers de justice, y compris leurs activités accessoires.** Elles portent notamment sur la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement de l'étude et sur le respect par les huissiers des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment.

Outre les inspections annuelles, les études d'huissier de justice font l'objet d'inspections occasionnelles portant soit sur une question particulière, soit sur l'ensemble de l'activité professionnelle de l'huissier et sur les activités accessoires autorisées par le procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établie l'étude. L'article 94 du décret du 29 février 1956 prévoit en effet que les études d'huissier de justice sont placées sous la surveillance du procureur de la République.

L'inspection occasionnelle est prescrite soit par le président de la chambre régionale ou de la Chambre nationale des huissiers de justice, soit par le procureur de la République, le procureur général ou le garde des sceaux, ministre de la justice. L'autorité qui prescrit l'inspection fixe aux inspecteurs qu'elle désigne la nature de leur mission. Lorsque l'inspection est prescrite par un organisme professionnel, avis en est donné au procureur de la République et, selon le cas, au procureur général ou au garde des sceaux, ministre de la justice.

Les peines disciplinaires possibles sont, par ordre croissant de gravité :

- ◆ le rappel à l'ordre ;
- ◆ la censure simple ;
- ◆ la censure devant la chambre assemblée ;
- ◆ la défense de récidiver ;
- ◆ l'interdiction temporaire ;
- ◆ la destitution.

La chambre régionale siégeant en chambre de discipline régionale (composée exclusivement de professionnels) peut prononcer un rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure devant la chambre assemblée.

En revanche, les peines disciplinaires plus lourdes ne peuvent être prononcées que par un tribunal de grande instance. La chambre régionale de discipline a la possibilité de décider de charger son président de citer directement le professionnel poursuivi devant le tribunal de grande instance et de proposer l'une des sanctions.

La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel.

La mission n'a pu obtenir de données portant sur les manquements relevés lors des contrôles et sur les sanctions prononcées ni auprès de la Chancellerie, ni auprès des représentants de la profession.

2.6. Éléments de comparaison internationale

2.6.1. Allemagne²⁶

« L'exécution forcée est le processus par lequel à l'aide de la force publique le créancier peut faire valoir ou protéger ses droits. En Allemagne, ce sont les règles du Code de procédure civile (Zivilprozessordnung) qui s'appliquent.

Pour le créancier les conditions préalables à l'exécution forcée sont le titre exécutoire, qui doit être revêtu de la formule exécutoire. Ce titre doit être notifié au débiteur. La question est de savoir quels sont les titres qui peuvent servir de base à une exécution forcée. Toutes ces questions sont réglées dans le Code de procédure civile.

Les organes compétents de l'exécution sont l'huissier de justice, le tribunal chargé de l'exécution, le tribunal saisi en première instance et le préposé au livre foncier. La compétence de ces organes dépend du type de créance (en particulier, mobilière ou immobilière). A ce sujet il est possible de distinguer entre l'exécution forcée en matière pécuniaire et les autres créances (obligation de faire ou de ne pas faire).

L'huissier de justice est essentiellement compétent en matière de saisie des meubles corporels (saisie et vente). En droit allemand, l'huissier de justice est un fonctionnaire qui, conformément à l'article 154 de la loi portant organisation du système judiciaire (GVG), est chargé de la signification, de la sommation, et de l'exécution.

L'huissier recueille également les déclarations sur l'honneur (eidesstaatliche Versicherung) (article 899). C'est la raison pour laquelle le Code de procédure civile contient dès le début, dans le chapitre relatif aux « Dispositions communes », les règles générales concernant les devoirs des huissiers de justice ».

2.6.2. Belgique²⁷

« L'huissier de justice personnifie le droit de l'exécution en Belgique. En tant qu'acteur judiciaire de terrain par excellence, il lui revient de traduire, dans les faits, les droits et les obligations de chacune des parties à un litige tels qu'ils ont été consacrés dans un titre ayant force exécutoire (que ce titre prenne la forme d'une décision de justice, d'un acte notarié, ou d'un acte administratif). Pour ce faire, l'huissier de justice a, à sa disposition, une série d'instruments parmi lesquels figurent les mesures d'exécution forcée définies par le Code judiciaire belge.

Concrètement, ces mesures d'exécution forcée ont pour objectif de permettre au créancier d'appréhender les biens constituant le patrimoine de son débiteur lorsque ce dernier ne se conforme pas volontairement au titre exécutoire délivré contre lui.

Sur le plan civil et commercial, l'huissier, qui exerce sous régime libéral, dispose d'une position monopolistique en ce qui concerne la signification des actes et l'exécution forcée ».

²⁶ Source : site www.europe-eje.eu, propriété du consortium Exécution Judiciaire en Europe (EJE), ayant pour chef de file la Chambre nationale des huissiers de justice.

²⁷ Source : *Ibid.*

2.6.3. Italie²⁸

« En Italie, différents organismes publics et privés interviennent dans les différentes phases de la procédure d'exécution, mais le rôle principal est exercé par l'huissier de justice ainsi que le juge de l'exécution. L'huissier de justice est tenu d'appliquer le titre exécutoire - à savoir la décision de justice, l'ordonnance d'injonction de payer, la lettre de change, l'acte d'expulsion, l'ordonnance d'adjudication, etc. - alors que le juge de l'exécution, en plus d'intervenir en cas d'opposition ou de contestation soulevées en matière d'exécution, a pour mission de suivre, directement ou par délégation, la phase finale de la procédure d'exécution (de la vente des biens saisis à la distribution des sommes dues).

Selon l'article 1 de leur statut, les huissiers de justice, qui sont affectés aux Bureaux des significations, exécutions et protêts du tribunal, sont des auxiliaires de justice. Ils procèdent à la rédaction des actes qui leur sont demandés lorsque ces dits actes sont ordonnés par le tribunal ou requis par le greffier ou la partie concernée. Il leur est interdit de recruter du personnel privé dans leurs services. L'huissier de justice est un organe possédant un pouvoir juridictionnel qui exerce des fonctions auxiliaires du juge, mais aussi des activités autonomes, aussi bien civiles, administratives qu'extra-judiciaires. Il ne peut pas accepter d'emplois publics ou privés, travailler dans le commerce, l'industrie ni exercer aucune autre profession ou exercer des fonctions dans des sociétés à but lucratif.

L'huissier de justice est un fonctionnaire public (avec certaines adaptations, toutefois) qui n'a pas sa propre étude comme dans les autres pays européens. Pour son activité, il utilise les biens et les structures de l'administration publique et opère sous la supervision du magistrat, chef du tribunal auquel il est rattaché.

En matière pénale, l'huissier de justice procède principalement à la notification des actes, tandis qu'en matière civile, il procède à la notification, l'exécution des décisions de justice et des autres titres exécutoires avec l'aide, si nécessaire, de la force publique.

En ce qui concerne les activités extra-judiciaires, il intervient dans :

- ◆ le service des protêts en matière d'effets de change et de chèques ;
- ◆ la notification des actes extra-judiciaires (mises en demeure, sommations) ;
- ◆ la mise en demeure officielle du créancier à travers une offre réelle ou par sommation ».

2.6.4. Pays-Bas

La profession de Gerechtsdeurwaarder repose en Hollande sur la libre concurrence, et couvre une partie importante du marché du recouvrement amiable et judiciaire de créances. « Le système néerlandais de l'exécution se caractérise aujourd'hui par une très grande organisation et une efficacité reconnue des offices d'huissiers de justice qui se regroupent souvent sous la forme de réseaux comprenant plusieurs offices et plusieurs centaines d'employés. Les huissiers de justice néerlandais sont très compétitifs et offrent des services auxquels les grands donneurs d'ordre sont très sensibles. Ils sont à la fois juristes de haut niveau et chefs d'entreprise travaillant souvent sous les normes ISO »²⁹.

²⁸ Source : *ibid.*

²⁹ Source : Jos Uitdehaag, huissier de justice (Pays-Bas) et membre questeur du Comité de l'UIHJ, cité en avril 2007 par l'Union Internationale des Huissiers de justice.

2.6.5. Comparaison européenne du nombre de professionnels³⁰

Pays	Nombre de professionnels	Observations	Ratio de professionnels pour 100 000 habitants
Allemagne	4 200		5,1
Autriche	36		0,4
Belgique	550		5,1
Bulgarie	162		2,1
Danemark	466	« court bailiffs »	8,5
Espagne	8 900	« procuradores »	19,4
Estonie	98		7,5
Finlande	88	88 huissiers et 681 « adjoints »	1,7
France	3 000		4,7
Grèce	2 100		18,8
Hongrie	198		1,9
Irlande	31	« sheriffs ou registrars »	0,7
Italie	3 500		5,8
Lettonie	112		5,1
Lituanie	123		3,7
Luxembourg	12		2,4
Norvège	50		1,0
Pays-Bas	353		2,1
Pologne	620		1,6
Portugal	412		3,9
Roumanie	393		1,8
Slovénie	45		2,3
République Slovaque	268		5,0
République Tchèque	121		1,2
Suède	250		2,7

Source : Union Internationale des Huissiers de justice, Présentation de position – L’huissier de justice en Europe, décembre 2010.

3. Questions soulevées

3.1. L’évolution du tarif réglementé depuis 1997 est marquée par une hausse des tarifs forfaitisés et par une baisse des droits proportionnels

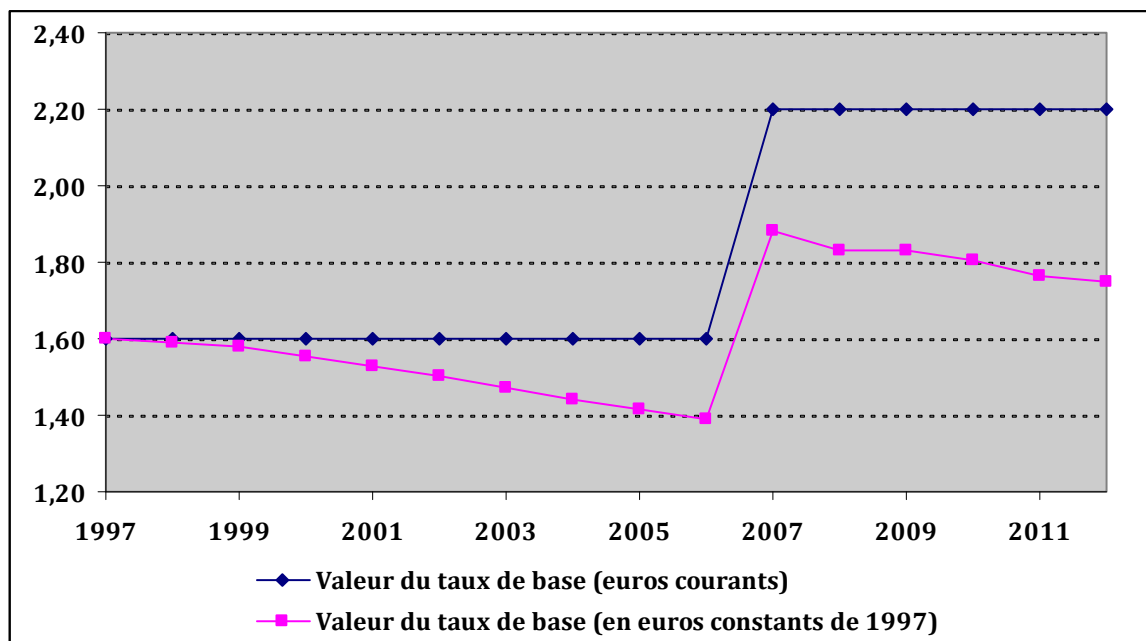
3.1.1. Le « taux de base » a connu une unique revalorisation en 2007 qui se traduit par une augmentation au-delà de l’inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012

Depuis le décret du 12 décembre 1996, une unique revalorisation du « taux de base » a eu lieu (de 10FF -ou 1,60 €- à 2,20 €), à travers le décret n°2007-774 du 10 mai 2007. **Cette revalorisation de 37,5 % a dépassé l’érosion monétaire due à l’inflation de la décennie qui avait précédé.** En septembre 2012, le « taux de base » s’élève à 2,20 € courants, soit 1,75 € en euros constants de 1997.

Le taux de base s’inscrit donc fin 2012 en augmentation de 9,3 % par rapport à sa valeur de décembre 1996, après neutralisation de l’inflation. **Les actes au tarif forfaitaire ont connu la même évolution, se traduisant par une augmentation de la rémunération de l’huissier.**

³⁰ Source : *ibid.*

Graphique 10 : Évolution du « taux de base » des huissiers entre 1997 et 2012



Source : Mission IGF.

3.1.2. Les seuils et taux des barèmes proportionnels du tarif n'ont pas été modifiés depuis 1997, réduisant le montant des droits proportionnels

Les seuils et taux des barèmes proportionnels et la codification des actes en « taux de base » sont demeurés inchangés depuis 1996, à l'exception de la conversion du franc à l'euro et de l'introduction de précisions d'actes.

Étant donnée la **dégressivité des barèmes** (en particulier des barèmes des droits d'enregistrement et des droits dus par le débiteur), cela signifie que les droits proportionnels sont moins élevés fin 2012 qu'ils ne l'étaient seize ans plus tôt.

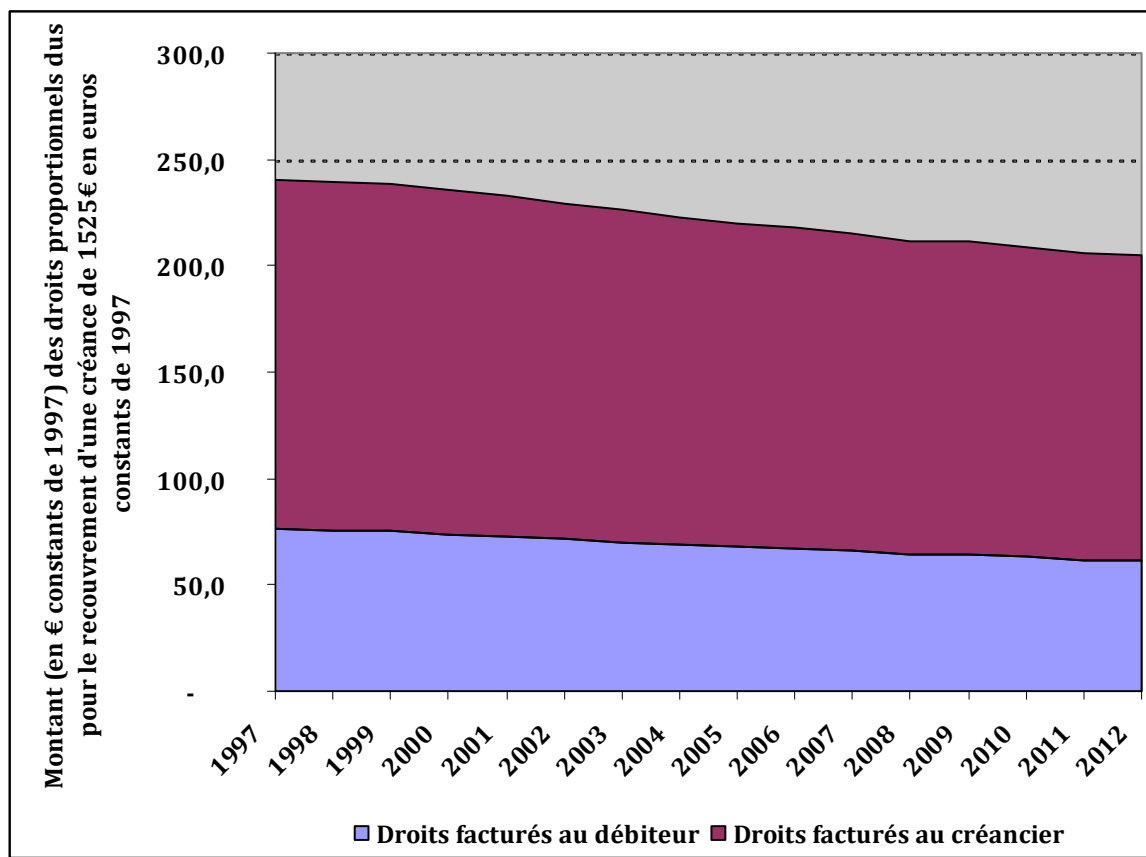
La baisse atteint un niveau maximal de 15 % pour une créance au seuil de 1 525 € du barème.

Pour le recouvrement forcé d'une créance de 1 525 € en 1997 (soit 10 000 FF de 1997), un huissier touchait 240,48 € de droits proportionnels, répartis entre créancier et débiteur. En septembre 2012, le recouvrement forcé de 1 918,10 € (équivalent à 10 000 FF de 1997) rapporte 257,38 € euros courants, soit 204,63 € de 1997, ce qui traduit une baisse de 15 % des droits proportionnels.

La non revalorisation des seuils et taux entraîne la réduction des droits proportionnels facturés aux clients pour une même prestation. Dans le même temps, des actes liés à la même prestation ont augmenté en lien avec le taux de base.

La part proportionnelle a ainsi, a priori, décliné dans la rémunération des huissiers de justice, compensée par l'augmentation de la partie forfaitaire.

Graphique 11 : Évolution du montant des droits proportionnels associés au recouvrement forcé d'une créance de 10 000FF en monnaie constante de 1997



Source : Mission IGF.

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

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

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

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

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

Annexe 2

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

3.3. Une enquête de la DGCCRF menée fin 2011 conclut à l'existence d'anomalies peu fréquentes portant sur l'information précontractuelle en matière d'honoraires libres et sur la facturation au débiteur de frais non réglementaires dans le cas de procédures de recouvrement amiable

Une enquête de la DGCCRF a été menée à partir du 4^{ème} trimestre 2011 auprès de 291 études d'huissiers dans 20 régions, avec une attention particulière aux points suivants :

- ◆ information précontractuelle du consommateur sur les tarifs et honoraires libres ;
- ◆ conditions dans lesquelles les huissiers se livrent à une activité de recouvrement amiable.

La DGCCRF indique en préambule qu'aucune réclamation, et peu ou pas de plaintes lui « ont été adressées à l'encontre d'huissiers depuis de nombreuses années ».

La DGCCRF note que les pratiques des huissiers en matière de recouvrement amiable sont plus saines que celles de sociétés spécialisées dans le recouvrement de créances.

Les anomalies relevées consistaient en :

- ◆ affichage incomplet ou affichage hors taxes uniquement des tarifs ;
- ◆ absence d'une partie des informations précontractuelles pour des prestations libres, que les huissiers considèrent difficiles à estimer (urgence, éloignement, heure d'intervention, temps passé sur place variables impliquent d'après eux des honoraires individualisés) ;
- ◆ information incomplète remise aux débiteurs lors des procédures de recouvrement amiable (pas de mention du montant, de la date et des références de la créance) ;
- ◆ menace d'engager des poursuites judiciaires pour obtenir le paiement de créances prescrites (la durée de prescription étant de deux ans) ;
- ◆ facturation illégale de frais au débiteur, frais qui reviennent au créancier au stade amiable de la procédure de recouvrement.

L'étude relève par ailleurs les honoraires pratiqués au sein d'études d'un même département, qui permettent de constater une dispersion moyenne des honoraires :

- ◆ de 230 € HT à 350 € HT pour les constats (première heure), et de 150 à 200 € HT pour chaque heure supplémentaire ;
- ◆ entre 120 et 180 € HT l'heure de consultation juridique.

Enfin, il a été constaté la **facturation au débiteur de frais non conformes dans le cas de recouvrements amiables** (frais de recouvrement, coût des sommations de payer de sommations interpellatives, frais de rédaction et d'envoi de courrier, frais de dossiers, « frais de procédure » et frais fixes, qui selon la réglementation sont pris en charge par le créancier). Il a notamment été relevé chez trois huissiers (équipés du même logiciel) la facturation au débiteur, en sus du montant du chèque impayé, de la signification du certificat de non-paiement.

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

Annexe 2

Le constat du respect global des tarifs établi par la DGCCRF est à tempérer par les **enquêtes de consommation menées par l'UFC Que Choisir**³¹, qui mettent en avant des pratiques tarifaires critiquables. Il en va de même de l'existence de contentieux portés devant la Cour de Cassation : trois arrêts successifs n° 309 du 21 février 2006, 04-16030 du 30 mai 2006 et 05-20.923 du 30 janvier 2007 condamnent **la pratique d'honoraires libres pour des prestations qui auraient dû faire l'objet d'un tarif réglementé**. Par ailleurs, ces affaires mettent en évidence l'insuffisance du soutien des chambres départementales d'huissiers auprès des consommateurs pour statuer sur la régularité des tarifs pratiqués.

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

En sus des huissiers du Trésor (fonctionnaires d'État), la direction générale des finances publiques (DGFIP) a recours aux services d'huissiers de justice pour effectuer une partie des procédures de **recouvrement amiable**. La DGFIP n'est pas en mesure de quantifier l'efficacité et l'efficience de ces procédures, dont elle ignore le coût : ce dernier est en effet intégralement répercuté sur le débiteur³². Ceci limite la capacité de l'administration de formuler des exigences en termes de qualité de service (taux et délai de recouvrement, prix facturé au consommateur).

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

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

³¹ L'UFC Que choisir a notamment conduit début 2008 une enquête auprès de 400 huissiers portant sur le tarif (réglementé, et ne pouvant donner lieu à des honoraires libres) d'un état des lieux dressé par huissier. « 84 % des 400 professionnels interrogés ne respectent pas le tarif fixé par la loi pour un état des lieux d'entrée et de sortie du locataire [...]. Et les surcoûts facturés par les huissiers sont loin d'être négligeables : dans la moitié des cas, en effet, ces professionnels du droit appliquent une majoration comprise entre 47 et 106 %, soit une facture de 1,5 à plus de 2 fois le montant légal des honoraires ». D'après l'association, une partie des huissiers s'appuie sur le caractère supposé libre de cette prestation, ou sur son indexation sur le montant des loyers.

³² Par exception à la règle qui fait porter les frais de recouvrement amiable sur le créancier (privé, par exemple), l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales et l'article 128-I de la loi du 30 décembre 2004 prévoient que les frais sont facturés au débiteur lorsque le créancier est l'État ou une collectivité locale.

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

3.5. Le tarif national peine à rendre compte de la diversité des études et à les inciter à une plus grande efficience

Les tarifs des huissiers de justice sont définis de façon uniforme au niveau national. Dès lors, la fixation des tarifs en considérant les études les moins productives se traduit par un prélèvement non souhaitable dans les secteurs les plus dynamiques. Le coût global de ce maillage territorial fin n'est pas connu des régulateurs et du législateur.

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

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

3.6. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît et contribue à l'augmentation des tarifs

Lorsque leur nombre est limité, la valeur des autorisations d'exercer (études ou parts d'études dans le cas des huissiers de justice) s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur. La croissance de la population française se traduit par une telle demande croissante en services des huissiers, démultipliée pour chaque étude par la diminution globale du nombre des études.

Réciproquement, le niveau élevé du prix des études génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a instauré en son article 9 bis **une caisse ayant pour objet de consentir des prêts aux aspirants** aux fonctions d'huissier de justice et aux huissiers de justice en activité pour l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts sociales d'une structure d'exercice de la profession.

Les ressources de cette caisse, qui constitue un service particulier de la chambre nationale des huissiers, sont notamment constituées par une cotisation spéciale payable par chaque huissier (basée sur un taux par acte fixé annuellement par la chambre nationale, et sur le nombre d'actes moyens effectués en matière civile et commerciale, à l'exclusion des actes bénéficiant de l'assistance judiciaire). Les cotisations versées par chaque huissier de justice sont comptabilisées à son nom et **leur montant est remboursé dans les deux mois de la cessation de ses fonctions à cet officier ministériel ou à ses ayants droit.** Il s'agit donc à nouveau d'une forme d'épargne à long terme, et non d'une dépense.

La caisse de prêts est administrée par un comité de gestion de cinq membres désignés par la chambre nationale lors de chaque renouvellement biennal. La chambre nationale fixe, par un règlement intérieur soumis à l'approbation du garde des sceaux, ministre de la justice, le fonctionnement de ladite caisse.

Annexe 2

La mission relève que l'article 88 du décret du 29 février 1956 stipule que « *la caisse de prêts n'est pas tenue de faire connaître les raisons qui ont motivé le rejet d'une demande de prêt* », une disposition qui renforce la position des professionnels établis vis-à-vis d'un nouvel entrant.

La valeur d'une étude d'huissier de justice est déterminée par rapport au chiffre d'affaires annuel réalisé en moyenne durant les dernières années d'exercice, affecté d'un coefficient qui dépend de la localisation et fluctue autour de 1.

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

En raison de la **rigidité de l'offre et des tarifs**, ces évolutions correspondent à l'accroissement des revenus annuels et de la rente constituée par le prix des études, financés par l'augmentation des prix facturés aux consommateurs.

Tableau 13 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice (HJ), rapportés à un professionnel

Année	Bénéfice moyen par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par HJ (en €)	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	112 794	919	-	-
2002	112 768	1200	-	-
2003	115 515	1402	-	-
2004	121 809	1385	-	-
2005	122 401	1472	340 040	326
2006	124 670	1323	360 328	332
2007	139 496	1105	350 548	302
2008	158 392	814	354 058	300
2009	159 978	472	363 833	217
2010	162 373	109	439 707	384
2011	-	-	386 556	303
Évolution 2005-2010	32,7 %	-	29,3 %	-
Évolution 2001-2010	44,0 %	-	-	-

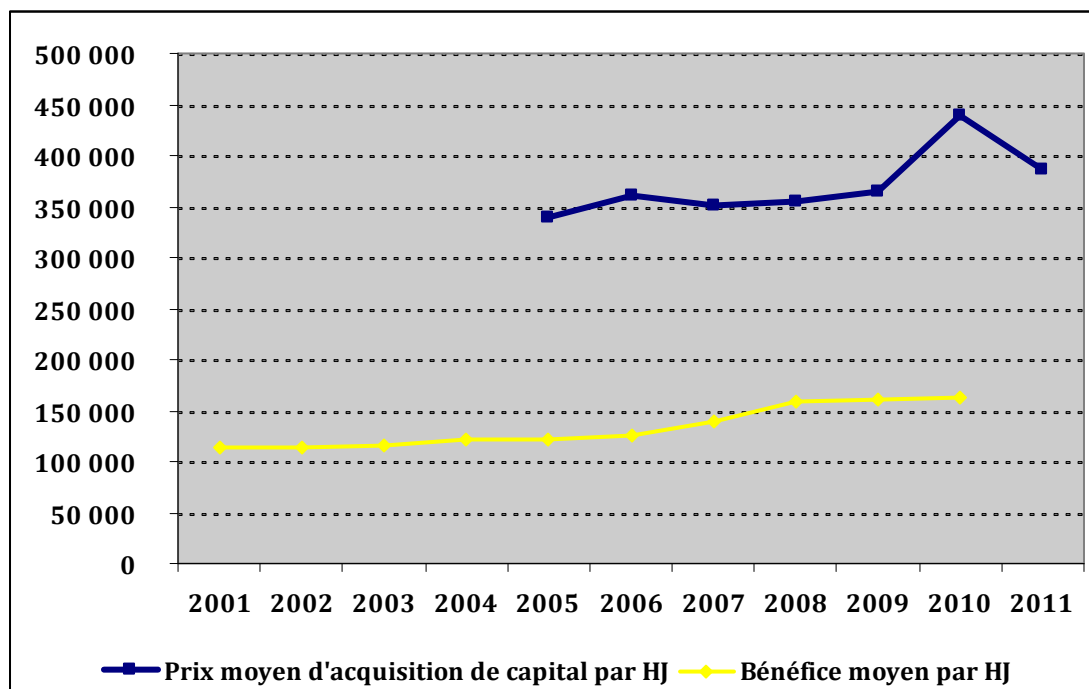
Source : Calculs de la mission à partir de données de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice portant sur les cessions d'offices individuels et de parts de sociétés.

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

Le montant moyen de cession des offices a atteint 332 000 € pour les offices individuels et 1 000 041 € pour les offices en société sur la période 2009-2011³³. En moyenne, le coût d'accès au capital d'un huissier **s'est ainsi élevé à 403 679 € sur cette période, à travers l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts d'une société.**

³³ *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Graphique 12 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude d'huissier de justice, rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

4.1.1. Suppression du monopole de signification des actes de justice

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

Conclusion :

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

- ◆ Soit la mise en place d'une délégation de l'activité à un échelon territorial large voire national à un opérateur à même de réaliser des économies d'échelle ;

Annexe 2

- ◆ Soit par la mise en place d'une délégation spécifique d'activité consentie à un opérateur postal, réputé assurer un service public de proximité, et déjà engagé dans des transmissions de plis pour lesquels une preuve de remise est demandée (lettres recommandés).

4.1.2. Les tarifs forfaitaires des huissiers ont connu une hausse en valeur constante de 9 % entre 1996 et 2012

La revalorisation du taux de base des huissiers en 2007 a permis une forte croissance des revenus (+30,2 % entre 2006 et 2010 contre une inflation de 6,4 %) et du prix des études.

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

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

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

Conclusion

Des tarifs inférieurs de 20 % se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par des marges comprises entre 12,5 % et 44 %, autour d'une moyenne à 24 % environ. La rémunération nette moyenne d'un professionnel s'établirait autour de 83 000 € par an, soit 6 900 € nets par mois.

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Suppression des restrictions à la libre installation, sauf exception motivée

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

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

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

Par exemple, la mission a relevé que le nombre d'études d'huissiers de justice a baissé de 18 % depuis 1980, par des suppressions dans les secteurs ruraux sans créations au même niveau dans les zones dynamiques. En parallèle, le coût d'accès au capital d'un huissier s'est ainsi élevé à 403 679 € sur la période 2009-2011, à travers l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts d'une société.

En remplacement d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante. Il a été institutionnalisé chez les notaires et commence à se développer parmi les huissiers de justice.

Contrairement aux avocats salariés, les huissiers concernés n'ont pas la liberté de s'installer.

Annexe 2

La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, le préalable à l'installation car le nombre d'autorisations ou de charges dans les secteurs attractifs évolue moins vite que le nombre de diplômés désireux de s'y installer.

Conclusion

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

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

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ les tarifs des greffes des tribunaux de commerce financent pour partie les activités de secrétariat des tribunaux, assumées « gratuitement » pour le compte du ministère de la justice ;
- ◆ **les tarifs des actes établis pour le compte des personnes privées financent pour partie les activités de suivi des audiences et de recouvrement des créances publiques, dont le tarif est inférieur à leurs coûts réels, d'après la profession et les administrations concernées ;**
- ◆ les tarifs des commissaires priseurs judiciaires financent pour partie les activités de liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant, opérations parfois lourdes et complexes ;
- ◆ un prélèvement forfaitaire de 0,35 € est appliqué sur chaque contrôle automobile au titre de la rémunération des activités réalisées par l'UTAC en tant qu'opérateur technique central (OTC) du contrôle automobile pour le compte de l'État (réflexion prospective sur les points de contrôle, représentation internationale, veille technique).

Cette pratique appelle les remarques suivantes :

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

Conclusion

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

- ◆ recouvrement pour le compte de l'Etat et des collectivités locales ;
- ◆ suivi des audiences par les huissiers audienciers.

Un droit facturé à l'Etat créancier pour le recouvrement effectué par les huissiers permettrait de sensibiliser la DGFIP au coût actuellement implicite de cette procédure et de lui donner les outils de négociation pour améliorer la qualité de ce service.

Annexe 2

Dans le cas des huissiers audienciers, une rémunération horaire pourrait être établie pour assister aux audiences.

Une partie de la taxe forfaitaire sur les actes d'huissier pourrait être utilisée pour assumer le coût de ces activités, tandis qu'en parallèle le tarif des autres actes devrait connaître une baisse du fait de la suppression de la péréquation implicite.

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

4.2.4. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des huissiers de justice ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait, pour les secteurs étudiés, de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

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

Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs. Les révisions se traduisent par une réévaluation des tarifs nominaux : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité réalisés (du fait, par exemple, des mutualisations, de l'informatisation, de la dématérialisation des échanges, des simplifications administratives mises au regard des nouvelles diligences requises par la réglementation).

Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Encadré 2 : Exemple d'intervention de l'Autorité de la concurrence sur un élément du tarif des huissiers³⁴

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

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

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

Appliquée aux révisions tarifaires des huissiers de justice, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

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

4.2.5. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des huissiers de justice, le barème défini en 1996 a été modifié à 17 reprises mais avec une unique revalorisation du taux de base intervenue en 2007 (soit une fois tous les huit ans en moyenne).

Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

³⁴ Avis n° 10-A-14 du 29 juin 2010 relatif à l'assistance du greffier en chef en matière de vérification des comptes de tutelle par un huissier de justice.

Annexe 2

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

4.2.6. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères

Les activités de vente aux enchères judiciaires sont segmentées selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes³⁵.

Tableau 14 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires ³⁶ (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et huissiers de justice (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	Huissiers de justice (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

Source : Mission IGF.

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

Conclusion

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

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

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

³⁵ 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.

³⁶ Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.

4.2.7. Ouverture sans restriction du capital aux non professionnels en lien avec un accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la Chambre nationale des huissiers de justice

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

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

- ◆ pour les notaires salariés, l'article 1^{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* ».

Conclusion

Pour les huissiers de justice, des règles déontologiques de cette nature pourraient être envisagées en parallèle d'un allègement des contraintes sur le capital.

ANNEXE 3

Annexe sectorielle sur la profession de greffier de tribunal de commerce

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. DÉMOGRAPHIE	1
1.2.2. Structures d'exercice.....	3
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	4
1.3. Analyse économique de la profession	5
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	5
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	7
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	8
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	8
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	9
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	10
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des greffes des tribunaux de commerce par les données de cession d'offices.....	10
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	11
2.1. Activités réservées aux greffes des tribunaux de commerce.....	12
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	14
2.3. Modes de rémunération	15
2.3.1. Dispositions générales.....	15
2.3.2. Le « taux de base » a connu deux revalorisations en 1986 et 2004 qui se traduisent par une augmentation hors inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012.....	15
2.4. Conditions d'accès à la profession	18
2.4.1. Modalités du déroulement du stage et de l'examen professionnel national.....	18
2.4.2. Les deux voies d'accès à une charge (droit de présentation et concours) requièrent un avis des représentants de la profession.....	19
2.5. Modalités d'exercice particulières	20
2.5.1. Obligation de dépôt des fonds, d'assurance et de formation continue	20
2.5.2. Le cas des greffiers des tribunaux de commerce salariés	21
2.5.3. Un contrôle interne à la profession	22

3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES	23
3.1. Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de producteurs.....	23
3.2. La mission n'a pas identifié de justification économique au niveau rémunération des greffiers des tribunaux de commerce.....	24
3.3. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît et contribue à l'augmentation des tarifs	24
3.4. Le tarif des greffiers, sans corrélation avec le coût des actes, masque des phénomènes de péréquation non quantifiés et son évolution tient compte du maintien du chiffre d'affaires de la profession	26
3.5. Les greffiers ont vu leurs profits accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole, avec des prestations tarifées à un niveau sans lien avec leur coût.....	28
3.6. La transmission des offices est marquée par le poids des familles, limitant les possibilités d'accès à la profession accordées à de nouveaux entrants.....	30
3.7. Le contrôle des greffiers des tribunaux de commerce exercé par les pairs ne permet pas de conclure quant au respect de la réglementation	30
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	31
4.1. Option spécifique à la profession : le monopole des greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données et actes relatifs aux registres légaux	31
4.2. Options communes à d'autres professions.....	32
4.2.1. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>	33
4.2.2. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>	33

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des greffiers des tribunaux de commerce est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie

1.2.1.1. Nombre de professionnels et d'études

Le nombre de greffes de tribunal de commerce varie avec la carte judiciaire et **s'élève en 2012 à 135 greffes.**

Les trente dernières années ont vu le nombre de greffes baisser de 41 % (229 en 1982, 135 en 2012), conséquence des réformes judiciaires.

Dans le même temps, le **nombre de greffiers a baissé de 6,4 %** (250 en 1982, 234 en 2012). Entre 1982 et 2012, le nombre moyen de greffiers par étude a donc crû de 59 % (1,7 en 2012 contre 1,1 en 1982), marquant un fort développement de la forme sociétale d'exercice.

En particulier, la réforme de la carte judiciaire intervenue en 2009, qui a vu le nombre de greffes passer de 191 à 135, a opéré une forte diminution de l'activité sous forme individuelle, avec la réduction de 74 à 39 du nombre de greffes unipersonnels en deux ans.

La baisse des effectifs de la profession, associée à un chiffre d'affaires adossé aux activités des entreprises et de la justice consulaire (croissant donc *a priori* au moins au rythme du PIB) se traduit par une augmentation de l'activité par greffier.

Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble
2005	89	151	240
2006	81	158	239
2007	77	166	243
2008	74	168	242
2009	58	181	239
2010	39	191	230
2011	36	197	233
2012	36	198	234
Évolution 2005-2012	-59,6 %	31,1 %	-2,5 %

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

Début 2012, 14 % des greffiers de tribunaux de commerce exerçaient leur métier sous forme individuelle (32 professionnels, représentant 24 % des 135 greffes), la part complémentaire étant regroupée en sociétés (SEL et SCP). Un office était dans l'attente de la nomination d'un greffier.

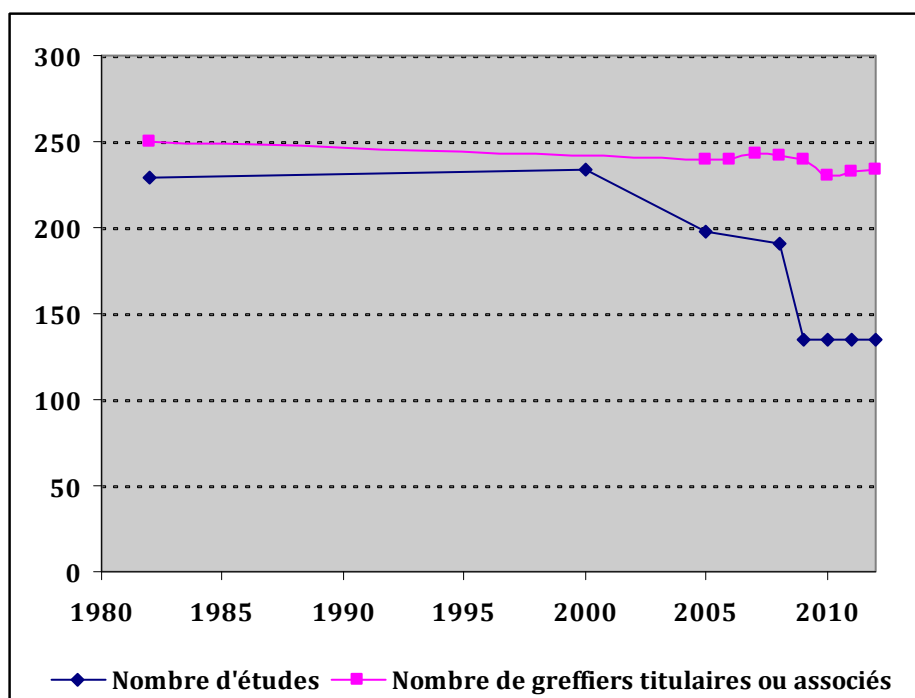
Annexe 3

Tableau 2 : Professionnels et offices au 1^{er} janvier 2012

Entité	Nombre d'entités
Professionnels	234
Offices individuels	32
Sociétés titulaires d'un office	103
Ensemble des offices	135

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

Graphique 1 : Évolution du nombre de professionnels et d'études entre 1982 et 2012



Sources : Rapport IGF de février 1983 sur les professions libérales réglementées, direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

1.2.1.2. Principales caractéristiques démographiques au 1^{er} janvier 2012

La profession comptait, au 1^{er} janvier 2012, 234 professionnels d'après la Chancellerie. **77 % sont des hommes, et 63 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une moyenne d'âge de 52,7 ans)¹. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est supérieure à la moyenne, autour de 46 %, ce qui devrait se traduire par une féminisation progressive dans les quinze prochaines années².

Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1^{er} janvier 2012

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	4	2	6	33,3 %
30-40 ans	17	19	36	52,8 %
40-50 ans	26	19	45	42,2 %
50-60 ans	56	19	75	25,3 %
60-70 ans	42	17	59	28,8 %
70 ans et plus	11	2	13	15,4 %

¹ *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

² *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Annexe 3

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Total	156	78	234	33,3 %
Age moyen	54,2	49,8	52,7	-

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

1.2.2. Structures d'exercice

L'exercice de la profession de greffier de tribunal de commerce peut s'effectuer selon deux types principaux qui détermineront le type d'office :

- ◆ **l'exercice individuel** (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ **l'exercice sous forme de société**, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
 - **Société Civile Professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous greffiers de tribunal de commerce, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés³ ;
 - **Société d'Exercice Libéral (SEL)** : des associés issus d'autres professions réglementées⁴ peuvent participer au capital en complément des greffiers de tribunal de commerce associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux greffiers de tribunal de commerce (à responsabilité limitée, à forme anonyme, en commandite par actions et par actions simplifiées⁵). La société est titulaire d'un office ;
 - **Société en participation d'exercice libéral** : cette société n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de greffiers de tribunal de commerce. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

Les greffiers peuvent également constituer une **société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

Ils peuvent aussi être membres d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique (à l'image du GIE Infogreffe).

Tableau 4 : Évolution de la structure des greffes depuis 2005

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	91	82	78	75	53	35	32	32	-65 %
SCP	80	77	78	77	78	78	78	77	-4 %
SEL	7	14	17	20	20	21	25	26	271 %
Nombre total de greffes	178	173	173	172	151	134	135	135	-24 %

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

³ La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi de modernisation des professions du droit de 2011 a supprimé cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

⁴ En application du décret n° 2012-536 du 20 avril 2012, la création d'une SEL peut également être réalisée avec des membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre, à l'exception des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires (directement ou indirectement).

⁵ Cette dernière forme étant possible depuis le décret 2011-1541 du 15 novembre 2011.

Annexe 3

Des greffiers des tribunaux de commerce, titulaires ou non d'un office, ou des sociétés titulaires d'un office peuvent constituer une société de participations financières de profession libérale (SPFPL) de greffiers des tribunaux de commerce, à laquelle peuvent être associées :

- ◆ des greffiers des tribunaux de commerce ayant cessé toute activité professionnelle, pendant dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès ;
- ◆ des membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre (avocats, notaires, huissiers, experts-comptables, commissaires aux comptes, commissaires-priseurs judiciaires), à l'exception des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Tableau 5 : Ouverture du capital des SEL et SPFPL à d'autres professions

	Participation autorisée à une SEL de GTC	Participation autorisée à une SPFPL de GTC
Membres de la même profession ayant cessé toute activité professionnelle, dans un délai de dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès	Minoritaire	Minoritaire
Professionnels en exercice	-	-
Administrateurs judiciaires	Non	Non
Avocats	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires aux comptes	Minoritaire	Minoritaire
Commissaires-priseurs judiciaires	Minoritaire	Minoritaire
Experts-comptables	Minoritaire	Minoritaire
Greffiers de tribunal de commerce	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.	La participation totale de la profession doit dépasser 50 % du capital.
Huissiers	Minoritaire	Minoritaire
Mandataires Judiciaires	Non	Non
Notaires	Minoritaire	Minoritaire
Professions de la santé	Non	Non
Autres personnes physiques et morales	Non	Non

Source : Mission IGF.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

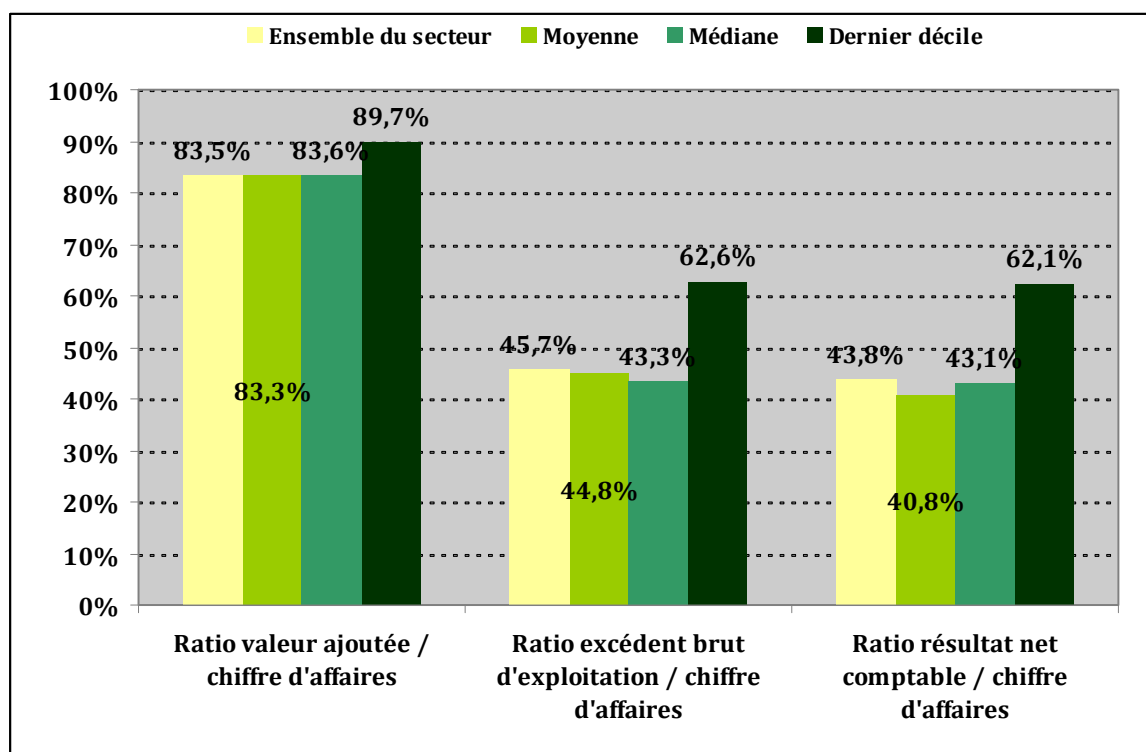
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010. Le nombre limité d'entreprises du secteur et les évolutions intervenues suite à la réforme de la justice intervenue en 2009 réduisent l'échantillon sur lequel portent les données d'analyse économique **à 99 entreprises (sur 135 greffes, soit 73 % du total).**

Tableau 6 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	151 850 014 €	1 533 839 €	994 304 €	2 037 370 €	3 082 765 €
Valeur ajoutée	126 764 018 €	1 280 445 €	865 486 €	1 573 159 €	2 767 354 €
Excédent brut d'exploitation	69 378 034 €	700 788 €	437 278 €	926 463 €	1 389 449 €
Résultat net comptable	66 544 500 €	672 167 €	427 776 €	899 966 €	1 387 290 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 43,8 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 40,8 %, que la médiane de la rentabilité est de 43,1 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 62,1 % en 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

23 % des entreprises du secteur pour lesquelles les données de la DGFIP étaient disponibles sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 7). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à **la rémunération annuelle du greffier titulaire, s'élève à 326 830 € en 2010, soit 13,27 fois le revenu net annuel moyen d'un salarié en France.**

Annexe 3

59 % des entreprises associent plusieurs personnes pour un résultat net comptable de 944 178 € à répartir entre 1,8 associés en moyenne⁶, soit une **rémunération nette annuelle par associé de 524 876 € en 2010.**

Le rapport Darrois⁷ sur les professions du droit confirme l'ordre de grandeur des valeurs relevées par la mission, en évoquant un **bénéfice moyen par greffier associé de 319 225 € en structure collective** pour la période **2003-2006** (contre 233 352 € en office individuel).

18 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 672 167 €.

Tableau 7 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	23	326 830 €	350 120 €	24 627 €	20 107 €	13,27	17,41
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	58	944 178 €	689 730 €				
Entreprise imposée à l'IS	18	236 949 €	136 819 €				
Total	99	672 167 €	427 776 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

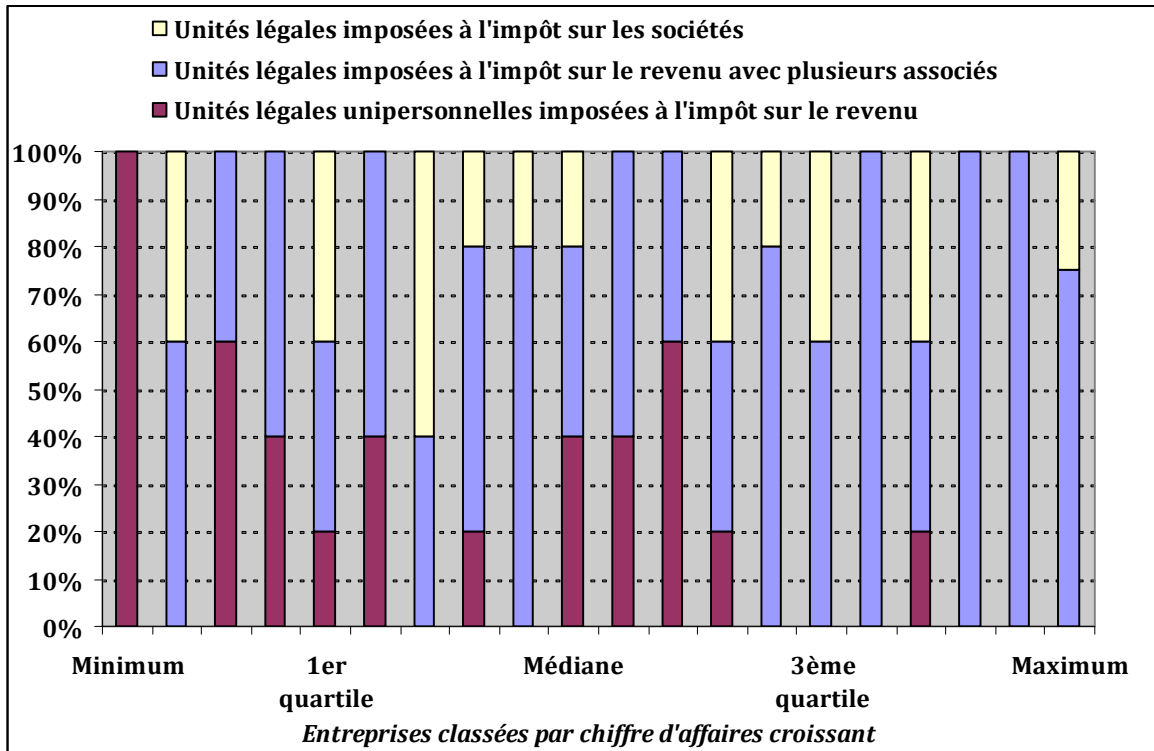
Le graphique 3 illustre une faible poids des structures unipersonnelles dans la moitié des entreprises présentant le chiffre d'affaires le plus élevé. La mission n'a pas identifié de corrélation entre choix de la structure d'imposition (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) des sociétés et leur chiffre d'affaires.

⁶ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, d'après les dossiers de cession transmis chaque année à la chancellerie.

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

Annexe 3

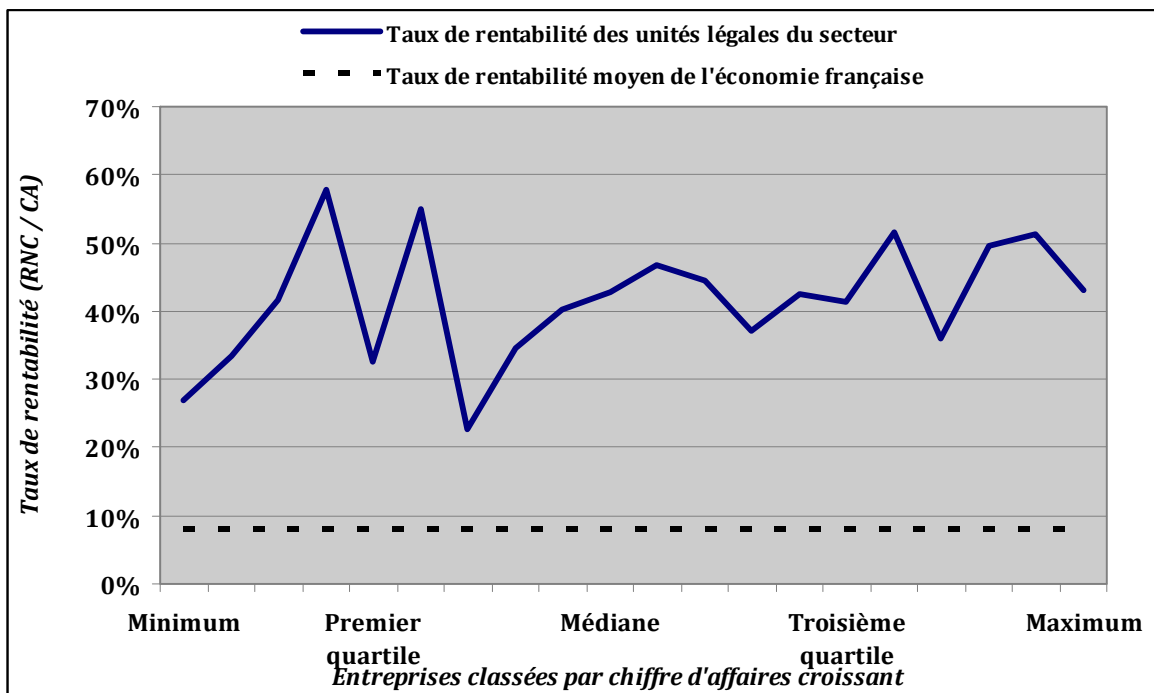
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Annexe 3

Au-delà du premier décile, la **rentabilité moyenne des greffes des tribunaux de commerce s'établit autour de 50 %** pour les structures imposées sur le revenu (entre 45 % et 58 %).

La baisse de la rentabilité observable pour certains vintiles de chiffre d'affaires s'explique par l'imposition sur les sociétés de tout ou partie des entreprises qui y figurent. Or, le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé⁸.

Tableau 8 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.

⁸ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

Annexe 3

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale par associé.

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...) ;
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par huissier des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des GTC en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 14 633 €	129 797 €	6 109 €
Les 10 % qui gagnent le moins	60 942 €	274 214 €	25 790 €
Les 25 % qui gagnent le moins	141 896 €	363 700 €	40 179 €
Moyenne	326 830 €	944 178 €	236 949 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	350 120 €	689 730 €	136 819 €
Les 25 % qui gagnent le plus	460 525 €	1 193 042 €	335 074 €
Les 10 % qui gagnent le plus	535 324 €	2 034 221 €	644 085 €
Les 1 % qui gagnent le plus	1 020 979 €	4 503 978 €	1 007 783 €
Nombre d'unités légales	23	58	18
Rapport interquartile (P75/P25)	3,2	3,3	8,3

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

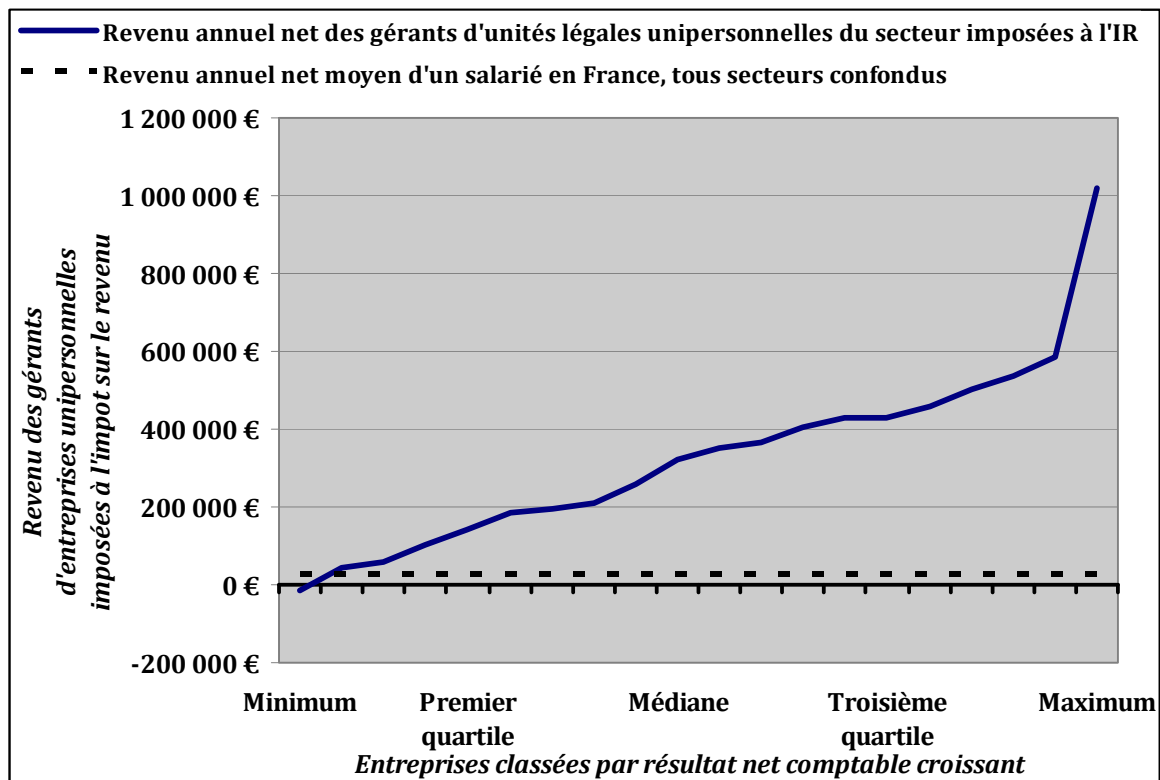
IS : impôt sur les sociétés

Les données portant sur les revenus des greffes franciliens ne peuvent être communiquées en raison des règles du secret statistique (7 unités légales figurent dans l'échantillon des données de la DGFIP).

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile supérieur** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus supérieurs à 535 324 €**.

Graphique 5 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice des greffes des tribunaux de commerce par les données de cession d'offices⁹

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la chancellerie, permettent également d'appréhender la situation économique de ces professions.

Elles ne concernent qu'une partie des offices, ceux qui ont fait l'objet d'une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions de greffes font apparaître un bénéfice moyen par office individuel de 156 k€, sur une base limitée de 4 cessions qui ne permet pas d'assimiler cette moyenne à celle de la profession.

⁹ Source : ministère de la justice.

Annexe 3

Le bénéfice moyen des sociétés (928 k€ par an, sur la base de 18 associés) est proche de la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (944 k€), et l'application du ratio de 1,8 associés par société permet d'estimer le niveau de rémunération par associé à environ 516 k€ par an.

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1^{er} janvier 2012, d'après les données issues des dossiers de cession

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	4	18
Montant moyen de la cession (en €)	734 000	1 826 663
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	515 424	1 723 122
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	155 639	928 177
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	155 639	515 654
Nombre de fiches fiscales	10	19

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

** sur une base de 1,8 associés en moyenne par société.*

2. Activité de la profession

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 qui a substitué dans les juridictions judiciaires de droit commun les greffiers fonctionnaires aux greffiers titulaires d'offices ministériels n'a pas concerné les greffes des tribunaux de commerce (GTC).

Ainsi, le **greffe des tribunaux de commerce est assuré par un professionnel libéral bénéficiant du statut d'officier public et ministériel** (article L741-1 et les suivants du code de commerce), nommé par arrêté du garde des sceaux.

Mise en place sous Napoléon Ier, la carte des tribunaux de commerce avait été modifiée, notamment, en 2000 (36 tribunaux supprimés) et en 2005 (7 tribunaux supprimés). La réforme de la carte judiciaire au 1^{er} janvier 2009 a entraîné la suppression de 55 tribunaux de commerce supplémentaires, associée à cinq créations (à Annecy, Thonon-les-Bains, Guéret, Mende, Bernay), aboutissant au nombre de 135 greffes début 2009. Un tribunal mixte de commerce a été créé à Saint-Pierre de la Réunion par la même réforme. Au 1^{er} janvier 2013, suite à la fusion des tribunaux de commerce de Lille et de Roubaix-Tourcoing, il y en a 134.

Cette réduction apparente doit être mise en relation avec la suppression au 1^{er} janvier 2009 de la compétence commerciale de onze tribunaux de grande instance (TGI) qui la détenaient.¹⁰ En raison de la modification de la carte des tribunaux de commerce, le registre du commerce et des sociétés (RCS) tenu par un tribunal de commerce supprimé ou un TGI ayant perdu la compétence commerciale a été transféré, au 1^{er} janvier 2009, au tribunal de commerce désormais compétent. **Dans les faits, le périmètre des entreprises couvert par la profession a donc été étendu par la réforme de 2009**, ce qui s'est traduit par le versement d'une indemnité à l'Etat par les professionnels profitant de cette extension. Le montant total des arrêtés fixant les indemnisations s'est élevé à 12,83 M€¹¹.

¹⁰ TGI de Belley, Laon, Digne, Guingamp, Dinan, Guéret, Montbéliard, Valence, Bourgoin Jallieu et Mende.

¹¹ La méthode d'indemnisation de l'Etat a consisté à retenir la base des redevances commerciales de la chambre commerciale de chaque TGI au titre de l'année 2008, multiplié par un coefficient de 1,5. Le chiffre ainsi obtenu étant affecté d'un coefficient, variable selon les chambres, correspondant aux perspectives de valorisation en tenant compte notamment de l'application Infogreffe dans leur chiffre d'affaires. Sur les 22 chambres, deux arrêtés ont fait l'objet de recours, sans décision rendue en décembre 2012.

Annexe 3

Désormais, l'ensemble des litiges commerciaux relève des tribunaux de commerce, dotés d'un greffe confié à un officier public et ministériel, sous réserve de deux exceptions :

- ◆ dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, il n'existe pas de tribunaux de commerce, leur compétence étant exercée par des chambres commerciales du tribunal de grande instance (article L731-1 du code de commerce). Le secrétariat de ces chambres est assuré par un greffier des services judiciaires (article L731-3 du même code), fonctionnaire ;
- ◆ les départements d'outre-mer sont dotés de tribunaux mixtes de commerce (au nombre de cinq) qui sont des tribunaux échevinés formés par un magistrat professionnel et par des juges consulaires élus. Leur secrétariat était assuré obligatoirement avant 2011 par un greffier en chef ou un secrétaire-greffier du ressort du tribunal de grande instance. L'extension du modèle des greffes des tribunaux de commerce aux DOM a été intégrée dans la loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques du 28 mars 2011¹² : le greffe des tribunaux mixtes de commerce peut désormais y être assuré par un greffier de tribunal de commerce, cette décision faisant alors l'objet d'un décret en Conseil d'Etat.¹³ Aucun greffier de tribunal de commerce n'a été nommé depuis que cette possibilité a été ouverte.

La profession de greffier de tribunal de commerce est représentée auprès des pouvoirs publics par le **conseil national des greffiers des tribunaux de commerce** (CNGTC), doté de la personnalité morale et chargé d'assurer la défense de ses intérêts collectifs. Il peut assurer le financement de services d'intérêt collectif dans certains domaines. Le conseil national appelle une cotisation versée annuellement par chaque titulaire d'un office de greffier de tribunal de commerce, selon un barème progressif fixé par décret en fonction de l'activité de l'office et, le cas échéant, du nombre d'associés (cotisation plafonnée au niveau national à 2 % du total des produits hors taxes des greffes).

2.1. Activités réservées aux greffes des tribunaux de commerce

Le greffier du tribunal de commerce remplit une double compétence sous la surveillance du procureur de la République :

- ◆ **une compétence judiciaire** :
 - le greffier, assisté d'un ou plusieurs agents, exerce d'abord les fonctions de tout secrétariat-greffe. À ce titre, il est chargé d'assister les membres du tribunal de commerce à l'audience et dans tous les cas prévus par la loi. Il assiste le président du tribunal dans l'ensemble des tâches administratives qui lui sont propres et assure son secrétariat. Il l'assiste également dans l'établissement et l'application du règlement intérieur de la juridiction, dans l'organisation des rôles d'audiences et la répartition des juges, dans la préparation du budget et la gestion des crédits alloués à la juridiction. Il procède au classement des archives (article R741-1 du code de commerce) ;

¹² Par modification des articles L732-3, L744-1 et L744-2 du code de commerce.

¹³ « L'organisation des greffes des tribunaux mixtes de commerce n'a pas permis d'assurer dans les meilleures conditions l'inscription des nouvelles entreprises au registre du commerce et des sociétés. [...]

La réforme n'engendrera pas de coûts supplémentaires pour les justiciables et les entreprises, puisque les dispositions relatives au tarif des greffes des tribunaux de commerce s'appliquent déjà dans les DOM. Les justiciables et les entreprises versent donc à l'Etat les émoluments dus aux greffiers, en application des articles R. 743-140 et suivants du code de commerce.

L'Etat sera déchargé du coût de la gestion des greffes, mais perdra les recettes qu'il tirait de l'activité de ces greffes. Ainsi, pour les greffes des deux tribunaux mixtes de commerce de La Réunion, l'Etat n'assumera plus la charge de 18 fonctionnaires, qui se verront cependant proposer une nouvelle affectation, et perdra près de 1,6 million d'euros de recettes, tirées notamment de la gestion du registre du commerce et des sociétés, si l'on se fonde sur les données relatives à l'année 2008. » (Source : rapport n°131 du Sénat, 24 novembre 2010)

Annexe 3

- le greffier dirige l'ensemble des services du greffe, sous l'autorité du président et la surveillance du ministère public. Il met en forme les décisions prises et motivées par les juges. Il est dépositaire des minutes (originaux) et archives dont il assure la conservation. Il délivre les expéditions et copies, a la garde des scellés et de toutes sommes qui sont déposées au greffe. Il dresse les actes de greffe et procède aux formalités pour lesquelles compétence lui est attribuée. Il prépare les réunions du tribunal, dont il rédige et archive les procès-verbaux. Il tient à jour la documentation générale du tribunal et assure l'accueil du public (art. R. 741-2 du code de commerce).
- ◆ **une compétence extrajudiciaire :**
 - il assure et centralise la publicité légale en matière commerciale par la tenue du registre du commerce et des sociétés (R.C.S) et des inscriptions de nantissements et de privilèges, sous la surveillance du président ou d'un juge commis à cet effet (L123-6 du code de commerce). Il assure la publicité des renseignements contenus par le registre et délivre les copies et extraits ;
 - il diffuse copies ou extraits portant sur l'information juridique et financière des entreprises selon différents modes : écrits, télématiques et informatiques ;
 - le greffier peut également être autorisé, par arrêté du garde des sceaux, à exercer tout ou partie des activités dévolues aux centres de formalité des entreprises lorsque, dans l'intérêt des usagers, l'ouverture d'une annexe de ces centres apparaît nécessaire dans les villes où la juridiction a son siège (art. R. 741-4 du code de commerce). Cette autorisation suppose l'accord de la chambre de commerce et d'industrie territoriale ou de la chambre de métiers et de l'artisanat de région à l'origine de la création du centre de formalités.

Encadré 1 : Infogreffe

Les copies délivrées par les greffiers à titre de simple renseignement et relatives aux inscriptions portées aux registres de publicité légales dont ils ont la charge peuvent être diffusées par voie électronique (article R741-5 du code de commerce).

Les greffiers des tribunaux de commerce, regroupés au sein du groupement d'intérêt économique Infogreffe, éditent depuis 1986 un service d'information dématérialisé sur les entreprises, lancé sur Minitel puis sur Internet.

Infogreffe permet également la distribution d'actes formels aux entreprises (KBIS, notamment).

Infogreffe n'est pas une structure d'exercice ; c'est un GIE régi par les articles L.251-1 et suivants du code de commerce, dont le but est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité.

Infogreffe connaît un grand succès, y compris commercial. Les données, collectées par les greffes des tribunaux de commerce, permettent de prendre connaissance d'informations portant sur ses clients, fournisseurs, concurrents :

- ◆ fiche d'identité des entreprises (KBIS ou extrait de KBIS) ;
- ◆ inscription de privilèges et nantissements ;
- ◆ comptes annuels détaillés : bilan, compte de résultat, état des créances et des dettes ;
- ◆ statuts et actes de sociétés ;
- ◆ historique des événements significatifs (procédure collective, par exemple, ou modification des données du registre du commerce et des sociétés).

A l'instar d'Infogreffe, les GIE Intergreffe (trente-quatre greffiers des tribunaux de commerce de Bourgogne, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur) et Greftel se sont constitués dans les années 1980, avant d'être repris par Infogreffe (Greftel en 2002) ou de passer des accords permettant la mise à disposition des données nationales sur Infogreffe.

D'après le CNCGT, en 2011, le site www.infogreffe.fr a enregistré en 2011 plus de 12 millions de visiteurs uniques, pour plus de 10 millions de documents et actes commandés via internet (plus de 23 millions sur la période 2009-2011), dont 59 % d'extraits de KBIS.

Source : Mission IGF.

Annexe 3

Le rapport d'activité du CNGTC recense pour l'année 2011 :

- ◆ 2000 collaborateurs répartis dans les 135 greffes ;
- ◆ 5 millions d'actes d'entreprises traités (1 million de décisions de justice, 3,7 millions de formalités -immatriculations, modifications, radiations, comptes annuels et actes, 700 000 inscriptions de sûretés mobilières) ;
- ◆ 80 000 mises à jour quotidiennes du registre du commerce et des sociétés ;
- ◆ 4 millions de sièges sociaux immatriculés en France.

2.2. Activités annexes exercées hors monopole

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

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

Suite à un accord intervenu en avril 2009 entre l'INPI et les greffiers des tribunaux de commerce¹⁴, les services effectués par Coface Services en matière de constitution du RNCS pour le compte de l'INPI ont été repris par Infogreffe.

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

¹⁴ A une question posée au Sénat le 16 avril 2009, le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a apporté une réponse publiée au journal officiel du Sénat le 19/11/2009 « *L'Institut national de la propriété industrielle (INPI) centralise et archive les données du registre national du commerce et des sociétés (RNCS), collectées principalement par les greffiers des tribunaux de commerce. Il assure la diffusion de ces informations par le biais du site Euridile et par des licenciés. Dans le cadre de l'accord signé le 3 avril 2009, l'INPI et les greffiers ont souhaité réaliser des économies d'échelle et éviter les redondances en matière de saisie de données et de diffusion des informations au travers du site Infogreffe. Cette rationalisation devrait également permettre d'alléger le coût supporté par les entreprises pour leur enregistrement au registre du commerce et des sociétés (RCS). En ce qui concerne les 40 agents de l'INPI aujourd'hui affectés à la gestion du RNCS, la direction générale de l'INPI s'est engagée à ce qu'il n'y ait ni mutation ni départ forcés pour les agents dont les postes sont supprimés, y compris à Compiègne. Des évolutions de fonction adaptées aux compétences des agents ont été prévues et sont progressivement mises en œuvre. Dans le contexte de cette nouvelle organisation, le marché de traitement des données relatives au RNCS en 2005 n'a pas été renouvelé à l'échéance du 30 septembre. Cette échéance avait nécessairement été anticipée par le prestataire compte tenu de la date de renouvellement du marché* ».

2.3. Modes de rémunération

2.3.1. Dispositions générales

La rémunération des greffiers des tribunaux de commerce est fixée par le décret n°80-307 du 29 avril 1980¹⁵, selon les principes généraux suivants :

- ♦ rémunération forfaitaire pour la majorité des formalités. Les droits fixes sont exprimés en « taux de base », unité de compte dont la valeur est fixée à 1,30 € HT. Le nombre de « taux de base » par acte ou formalité est donné par les tableaux I à VII annexés à l'article R743-140 du code de commerce (par exemple, 36 taux de base pour une immatriculation principale de personne physique correspondent à 46,8 € HT, ou 55,97 € TTC) ;
- ♦ droit gradué (avec plafond) pour les opérations d'inscription des privilèges et sûretés (nantissement, gages). Les seuils et montants sont codifiés au tableau III annexé à l'article R743-140 et exprimés également en taux de base.

Les émoluments comprennent la rémunération de tous travaux, soins, diligences et formalités afférents à l'acte ou à la procédure considérée.

Depuis un décret de 2009, le code de commerce stipule qu'il n'est dû aucune rémunération pour l'établissement et la délivrance des copies, certificats et extraits demandés par les autorités judiciaires ou par le ministère de la justice aux greffiers des tribunaux de commerce. De même, la consultation par voie électronique des inscriptions portées aux registres de publicité légale tenus par les greffes n'est pas facturée lorsqu'elle est effectuée par les demandeurs susmentionnés.

En 2007 ont été définies les modalités de facturation des « diligences de chaque transmission d'acte » en vigueur à ce jour. Ces diligences s'élèvent pour chaque décision ou document, transmise par voie électronique à un taux de base et demi (soit 2,33 € TTC à ce jour). Lorsque la transmission se fait sous une autre forme, les débours (frais de poste et de téléphone) sont remboursés au greffier pour leur montant réel.

Enfin, les greffiers des tribunaux de commerce qui, en raison de leurs fonctions, et comme officiers publics, sont obligés de se transporter à plus de deux kilomètres de la commune où siège le tribunal de commerce perçoivent pour une indemnité de déplacement tarifée.

Une affiche, apposée de façon apparente dans chaque local du greffe accessible au public, doit faire connaître que le tarif est à la disposition de toute personne qui en fait la demande ; et toute méconnaissance d'une obligation prévue par le tarif constitue une faute disciplinaire.

2.3.2. Le « **taux de base** » du tarif a connu deux revalorisations en 1986 et 2004 qui se sont traduites par une augmentation au-delà de l'inflation de 9 % entre fin 1996 et fin 2012.

Depuis le décret initial de 1980, deux revalorisations du « **taux de base** » ont eu lieu :

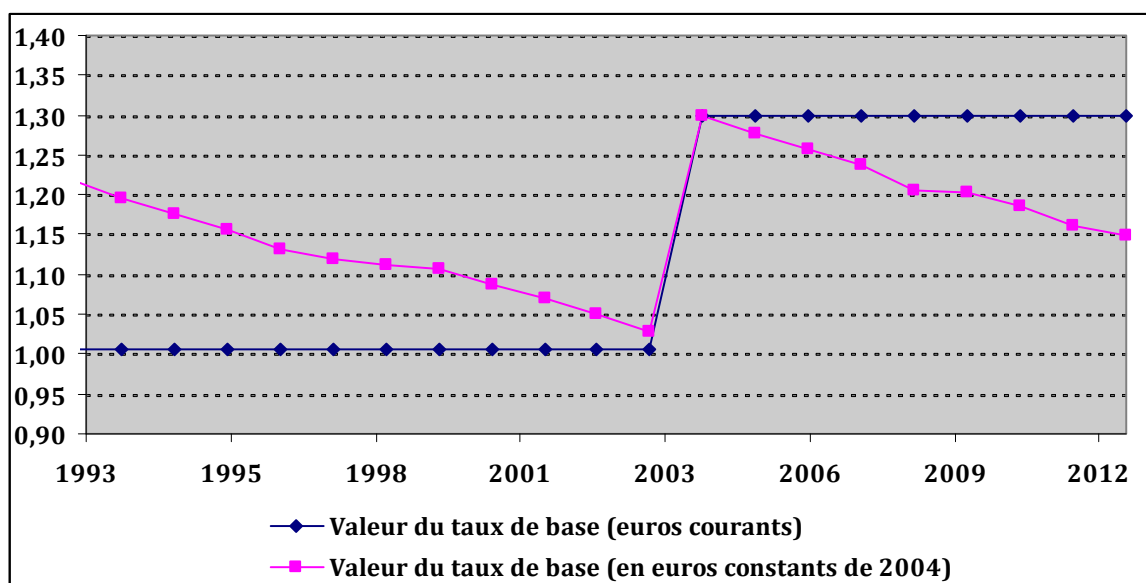
- ♦ de 6FF à 6,60FF par le décret n°86-1098 du 10 octobre 1986 (+10 %) ;
- ♦ de 6,60FF (soit 1,01 €) à 1,30 € par le décret n°2004-951 du 2 septembre 2004 **(+29 %)**.

¹⁵ Actualisé en 1984, 1986, 2004, 2006, 2009 puis 2011 par les décrets 84-814 1984-08-31, 86-1098 1986-10-10, n°2004-951 du 2 septembre 2004, n°2006-893 du 18 juillet 2006, n°2006-1115 du 5 septembre 2006, n°2007-812 du 10 mai 2007, n°2009-1661 du 28 décembre 2009, n°2011-172 du 11 février 2011.

Annexe 3

Cette dernière revalorisation a dépassé l'érosion monétaire due à l'inflation de la décennie qui avait précédé. **En novembre 2012**, le « taux de base » s'élève toujours à 1,30 € en valeur courante, soit 1,15 € en euros constants de 2004, **en augmentation de 5.7 % par rapport à sa valeur de 2000 après neutralisation de l'inflation**. Il s'inscrit en baisse de 21 % en euros constants par rapport à sa valeur de 1986, une baisse à mettre en relation avec les gains de productivité permis sur les 25 dernières années par l'informatisation des procédures. Ainsi, les greffes proposent par exemple désormais des services de télédéclaration et de télétransmission des actes et données aux entreprises, qui limitent les tâches de saisie et les frais de traitement de l'information.

Graphique 6 : Évolution des valeurs courante et constante (après correction de l'inflation) du taux de base des greffiers des tribunaux de commerce



Source : Journal officiel.

La réforme de la nomenclature des actes intervenue le 1er juin 2007¹⁶ a complété la démarche engagée avec l'augmentation du taux de base réalisée en 2004. Cette réforme visait d'après la chancellerie « à rendre la nomenclature plus conforme aux nouvelles adaptations législatives rendues notamment nécessaires par l'évolution de la vie des affaires. Elle a aussi permis de mieux appréhender le temps consacré par les greffes à l'exécution de leurs missions et de simplifier certains tarifs ».

Une des mesures de la réforme intervenue en 2007 concerne la forfaitisation de la rémunération des greffiers dans le cadre des procédures de liquidations judiciaires ouvertes hors du cours d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire ou prononcées dans les deux mois de l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire. Ont été également forfaitisés les tarifs des copies des comptes et rapports annuels et celles des statuts. La gratuité de certains actes et formalités effectués pour le compte du ministère de la Justice a été instituée ou complétée en 2009.

Depuis sa création, le barème de codification de certains actes en « taux de base » a ainsi été modifié en 1984, en 1986 puis en 2007 et 2011. Les actes n'ayant pas vu leur codification évoluer depuis 1980 ont connu une érosion monétaire forte (-58 %) en raison de la faible réévaluation de la valeur du taux de base. D'autres actes réévalués ont connu des évolutions plus ou moins marquées.

¹⁶ Décret n° 80-307 du 29 avril 1980.

Annexe 3

Tableau 11 : Évolution du prix de certains actes des greffiers des tribunaux de commerce entre 1980 et 2012

Numéro d'acte	Nature de l'acte	Nombre de taux de base en 1980	Nombre de taux de base en 2012	Montant HT en 1980 (euros constants de 2004)	Montant HT en 2012 (euros constants de 2004)	Évolution 1980-2012
-	Actes judiciaires	-	-	-	-	-
101	Acte de greffe.	1	1	3,07	1,30	-58 %
103	Commission rogatoire : envoi et exécution.	14	5	42,91	6,50	-85 %
104	Contredit sur la compétence.	7	7	21,46	9,10	-58 %
105	Copie.	1	1	3,07	1,30	-58 %
107	Jugement.	2	2	6,13	2,60	-58 %
108	Ordonnance.	1	2	3,07	2,60	-15 %
110	Ordonnance d'injonction de payer.	9	9	27,59	11,70	-58 %
114	Jugement (enrôlement, tenue des audiences, mise en forme, avis aux parties), quel que soit le nombre de renvois, pour deux parties.	13	25	61,30	32,50	-47 %
-	Instruction avant jugement	-	-	-	-	-
120	Prestation de serment.	3	3	9,20	3,90	-58 %
-	Registre du commerce et des sociétés - Immatriculation principale, immatriculation secondaire, inscription complémentaire	-	-	-	-	-
201	Personne physique.	5	36	110,34	46,80	-58 %
202	Personne morale : groupements d'intérêt économique, sociétés commerciales, sociétés non commerciales, établissements publics.	10	44	134,86	57,20	-58 %
203	Inscriptions modificatives (3) : personne physique.	4	32	55,17	41,60	-25 %
204	Inscriptions modificatives et mentions d'office sous réserve des cas prévus par l'article R. 143-145 (3) : personne morale (groupements d'intérêt économique, sociétés commerciales, sociétés non commerciales, établissements publics).	7	42	76,63	54,60	-29 %
-	Registre des agents commerciaux	-	-	-	-	-
221	Immatriculation (6) comprenant les émoluments de radiation.	3	6	18,39	7,80	-58 %
222	Inscription modificative (6).	2	2	6,13	2,60	-58 %
-	Privilèges et sûretés - Privilège du Trésor en matière fiscale	-	-	-	-	-
301	Première inscription, radiation totale ou partielle d'une inscription non périmée.	3	1,5	9,20	1,95	-79 %
304	Mention d'une contestation en marge d'une inscription.	1	1	3,07	1,30	-58 %

Source : Calculs de la mission IGF à partir des données légifrance.

2.4. Conditions d'accès à la profession

L'exercice de la profession suppose de remplir les conditions suivantes¹⁷ :

- ◆ être Français et avoir satisfait aux obligations du service national ;
- ◆ satisfaire à des conditions d'honorabilité (ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale ou d'une sanction disciplinaire ou administrative pour des agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, ne pas avoir été frappé de faillite personnelle) ;
- ◆ être titulaire soit d'une maîtrise en droit, soit de l'un des titres ou diplômes reconnus comme équivalents pour l'exercice de la profession par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice (sauf dispense) ;
- ◆ avoir accompli un stage de formation d'un an (sauf dispenses) ;
- ◆ avoir réussi l'examen professionnel (sauf dispenses), sans y avoir échoué plus de trois fois auparavant.

Des dispenses d'examen et de tout ou partie du stage peuvent être accordées à des personnes ayant travaillé au moins cinq ans dans des fonctions de responsabilité au sein d'un greffe.

Des dispenses de diplôme ou d'examen peuvent être accordés sous conditions à des membres d'une autre profession juridique réglementée (avocats, notaires, huissiers, mandataires et administrateurs judiciaires, commissaires priseurs judiciaires), ou plus généralement à des spécialistes du droit (magistrats, professeurs d'université, juristes du secteur public ou privé), par décision du procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est établi leur domicile. La décision est prise après avis du bureau du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Enfin, des dispenses d'examen ou de stage s'appliquent pour des professionnels ayant obtenu leurs diplômes ou ayant exercé dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen délivrés (après contrôle de connaissances éventuel).

2.4.1. Modalités du déroulement du stage et de l'examen professionnel national

Le Conseil national est chargé d'organiser la formation initiale, les examens professionnels et la formation permanente des greffiers des tribunaux de commerce. Il a également pour mission d'aider les candidats stagiaires à se mettre en relation avec les greffiers des tribunaux de commerce et d'assurer le suivi du stage. Il tient en particulier un registre des stages (nom des stagiaires et des maîtres de stage, dates des stages effectués). Le Conseil national peut refuser l'inscription du stagiaire sur le registre du stage s'il estime que l'activité professionnelle du maître de stage n'est pas conforme à l'expérience professionnelle recherchée.

Le stage est accompli auprès d'un greffier d'un tribunal de commerce ou d'un tribunal de grande instance à compétence commerciale. Lorsque la durée du stage est d'un an, celui-ci peut être accompli pour une période n'excédant pas trois mois soit auprès d'un avocat, d'un avoué, d'un conseil juridique, d'un expert-comptable, d'un administrateur judiciaire, d'un mandataire liquidateur, d'un notaire, d'un huissier de justice ou d'un commissaire-priseur judiciaire, soit auprès d'une administration publique ou dans le service juridique ou fiscal d'une entreprise.

¹⁷ Article 1 du décret n°75-770 du 14 août 1975.

Annexe 3

Le stage qui a été régulièrement accompli donne lieu à la délivrance d'une attestation établie par le maître de stage. Ce document précise la durée de la formation, la nature des tâches effectuées par le stagiaire ainsi que les modalités de sa rémunération, et comporte les appréciations du maître de stage sur le stagiaire et sur la qualité de son travail ; il est communiqué au stagiaire et transmis au Conseil national, qui délivre le certificat de fin de stage.

L'examen d'aptitude à la profession de greffier de tribunal de commerce a lieu au moins une fois par an. Il suppose d'avoir obtenu le certificat de fin de stage et comporte deux épreuves écrites d'admissibilité de quatre heures (sujet de droit civil et de droit commercial, sujet relatif à la pratique des greffes des tribunaux de commerce) et quatre épreuves orales d'admission de quinze minutes (droit civil et droit commercial, organisation judiciaire et procédure civile et commerciale, pratique des greffes des tribunaux de commerce, réglementation professionnelle et gestion du greffe d'un tribunal de commerce)¹⁸.

Nul ne peut se présenter plus de trois fois à l'examen professionnel.

Le jury est composé de deux magistrats de l'ordre judiciaire et de deux greffiers de tribunal de commerce en activité ou honoraires, tous nommés par le garde des sceaux. La présidence est assurée par le magistrat le plus ancien dans le grade le plus élevé. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

2.4.2. Les deux voies d'accès à une charge (droit de présentation et concours) requièrent un avis des représentants de la profession

La nomination aux greffes des tribunaux de commerce est prononcée par arrêté du ministre de la justice :

- ◆ soit sur **présentation d'un successeur par un greffier de TC sortant**. La demande de nomination est présentée au Procureur Général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Elle est accompagnée notamment des conventions intervenues entre le titulaire de l'office ou ses ayants-droit et le candidat, et d'un plan de financement de l'acquisition. Le droit de présentation, introduit par l'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816¹⁹ comporte une contrepartie financière qui représente la valeur de l'engagement pris par le cédant d'user de son droit de présentation en faveur du cessionnaire. Il ne s'agit pas d'une cession d'un office, lequel appartient à l'État en théorie. En pratique, cependant, son évaluation s'effectue selon des modalités similaires à la valorisation d'un fonds de commerce. L'usage du droit de présentation est transmis, en cas de décès du titulaire de l'office, aux héritiers ou légataires du titulaire²⁰ ;
- ◆ soit par **choix du Garde des sceaux, pour les offices créés ou laissés vacants** (avec, dans ce dernier cas, le versement d'une indemnité fixée par la Chancellerie). Cette situation **est toutefois très rare** (elle a pu être utilisée notamment au moment de la création des juridictions de Bobigny, de Nanterre et de Créteil au cours des années 80). Comme celle des huissiers et contrairement à celle des notaires, la nomination des greffiers de tribunal de commerce à des offices créés ne suppose pas la réussite à un concours. Les candidatures sont adressées au procureur général, qui les transmet au

¹⁸ Article A742-12 du code de commerce.

¹⁹ « Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément du Président de la République des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles ».

²⁰ L'article 91 de la loi de finances du 28 avril 1816 ne s'applique pas en Alsace et en Moselle.

Annexe 3

garde des sceaux avec un avis (établi après réception de l'avis motivé du bureau du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce). Elles sont ensuite classées par ordre de préférence par une commission. Cette dernière, composée de deux magistrats, d'un membre des tribunaux de commerce de deux greffiers de tribunal de commerce et d'une personne remplissant les conditions pour être nommée greffier de tribunal de commerce, est donc majoritairement contrôlée par la profession. La mission n'a pu contrôler la pratique de la Chancellerie en matière de suivi des recommandations de cette commission, mais relève que cette procédure renforce le poids de la profession dans le contrôle des nouveaux entrants.

Une même personne peut être nommée greffier de plusieurs tribunaux de commerce dont le siège est situé dans le même ressort de cour d'appel. Dans le mois de leur nomination, les greffiers des tribunaux de commerce prêtent serment devant le tribunal de commerce.

La nomination d'une société dans un office de greffier de tribunal de commerce, la nomination de chacun des associés qui exerceront au sein de la société et l'acceptation de leur démission sont prononcées par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice.

Chaque associé exerce les fonctions de greffier de tribunal de commerce au nom de la société. Les associés doivent consacrer à la société toute leur activité professionnelle et s'informer mutuellement de cette activité. Chaque associé exerce à titre exclusif la profession de greffier de tribunal de commerce ainsi que toutes les activités qui s'y rattachent.

Le garde des sceaux peut décider, dans les limites du ressort d'un tribunal de commerce et avec l'accord du greffier ou sur sa demande, la création ou la fermeture d'un ou plusieurs greffes annexes, après consultation du CNGTC.

Le greffier d'un tribunal de commerce dont au moins l'un des offices est supprimé par suite d'une nouvelle délimitation de circonscriptions judiciaires peut accéder aux professions d'administrateur judiciaire, d'avocat, de commissaire-priseur judiciaire, d'huissier de justice, de mandataire judiciaire et de notaire sous certaines conditions²¹. Il bénéficie alors d'une dispense de diplôme et d'examen d'aptitude, ainsi que d'une dispense partielle de stage.

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Obligation de dépôt des fonds, d'assurance et de formation continue

Les sommes détenues par les greffiers des tribunaux de commerce pour le compte de tiers (provisions pour expertises judiciaires, séquestres attribués aux greffiers, sommes reçues au titre de la garantie des salaires lorsque le greffier remplace un mandataire judiciaire ayant cessé ses fonctions) sont déposées sur un compte spécialement affecté ouvert à cet effet auprès de la Caisse des dépôts et consignations (article L743-14 du code du commerce).

Chaque greffe est tenu de contracter une assurance de responsabilité professionnelle (article R743-55 du même code).

Les greffiers de tribunaux de commerce sont tenus de suivre une formation continue depuis 2011 (article L743-15 du même code, créé par la loi du 22 décembre 2010), d'une durée minimale de vingt heures par an (ou quarante sur deux ans).

²¹ Avoir exercé ses fonctions pendant trois ans au moins, présenter sa demande dans le délai de deux ans à compter de la suppression de son office.

2.5.2. Le cas des greffiers des tribunaux de commerce salariés

Le statut d'officier public salarié a été introduit en premier lieu pour les notaires, par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990, avant d'être étendu vingt ans plus tard aux autres professions : huissier de justice, greffier de tribunal de commerce²² ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires²³.

Le décret n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 a défini les modalités de nomination et d'entrée en fonction du greffier de tribunal de commerce salarié. Un greffier de tribunal de commerce peut désormais exercer sa profession en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un greffe, sans être associé ou titulaire d'une charge.

Au 18 décembre 2012, on dénombre environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3 234), **1 greffier de tribunal de commerce salarié** (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

Le greffier de tribunal de commerce salarié est nommé par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice. L'arrêté précise le nom ou la dénomination sociale du titulaire de l'office au sein duquel le greffier salarié exerce ses fonctions.

La demande est présentée conjointement par le titulaire de l'office et le candidat au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office, accompagnée notamment d'une copie du contrat de travail. Le procureur général recueille l'avis motivé du bureau du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, notamment sur la moralité, les capacités professionnelles du candidat et sur la conformité du contrat de travail avec les règles professionnelles.

Le greffier salarié, qui est tenu de prêter serment, peut accomplir les missions dévolues aux greffiers des tribunaux de commerce à l'exception de celles relatives à l'assistance du président du tribunal de commerce dans les tâches d'administration, d'organisation et de gestion du tribunal.

Le titulaire de l'office est civilement responsable de l'activité professionnelle exercée pour son compte par le greffier salarié.

L'article L743-12-1 du code du commerce restreint toutefois le recours aux greffiers salariés à la « règle du 1 pour 1 » à travers l'emploi :

- ◆ d'un greffier de tribunal de commerce salarié, si l'office est tenu par une personne physique ;
- ◆ d'un nombre de greffiers des tribunaux de commerce au maximum égal au nombre d'associés, si l'office est tenu par une personne morale.

²² Loi du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires et décrets n° 2011-875 du 25 juillet 2011 relatif aux huissiers de justice salariés et n° 2011-1270 du 11 octobre 2011 relatif aux greffiers des tribunaux de commerce salariés.

²³ Loi du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et décret n° 2012-121 du 30 janvier 2012 relatif aux commissaires-priseurs judiciaires salariés.

2.5.3. Un contrôle interne à la profession

2.5.3.1. Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), règlement des usages et peines disciplinaires

Le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), renouvelé pour moitié tous les deux ans, est composé de membres élus par les greffiers des tribunaux de commerce pour quatre ans, au niveau de chaque cour d'appel, avec la possibilité d'un second mandat. Un membre du Conseil national est élu par un collège composé des greffiers des tribunaux mixtes de commerce des DOM.

Les greffiers des tribunaux de commerce, officiers publics et ministériels, sont délégataires de la puissance publique de l'Etat et doivent exercer leurs activités dans le respect des textes en vigueur.

La loi de 2011 a donné au CNGTC le pouvoir d'établir un règlement des usages soumis à l'approbation du garde des sceaux (article R741-2 du code de commerce). Ces règles professionnelles des greffiers des tribunaux de commerce ont été élaborées par le Conseil national puis formellement approuvées par un arrêté du Garde des sceaux en date du 16 novembre 2011.

En 2011 également, le CNGTC a élaboré, en partenariat avec l'Inspection générale des services judiciaires et la conférence nationale des procureurs de la république, un « référentiel de contrôle des greffes des tribunaux de commerce » à l'attention des procureurs de la République.

Les peines disciplinaires possibles sont, par ordre croissant de gravité :

- ◆ le rappel à l'ordre ;
- ◆ l'avertissement ;
- ◆ le blâme ;
- ◆ l'interdiction temporaire d'exercer ;
- ◆ la destitution ou le retrait de l'honorariat.

La formation disciplinaire du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce comprend cinq membres désignés par le conseil national en son sein, à l'exclusion du président du conseil national. Elle ne comprend pas de magistrat professionnel. La formation disciplinaire du conseil national ne peut prononcer que des sanctions allant du rappel à l'ordre au blâme.

Les sanctions plus lourdes relèvent du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal de commerce a son siège.

La décision de la formation disciplinaire peut être déférée à la cour d'appel par le professionnel intéressé ou par le procureur général.

2.5.3.2. Un contrôle interne à la profession est exercé par des greffiers des tribunaux de commerce

Chaque greffe de tribunal de commerce fait l'objet d'une inspection au moins une fois tous les quatre ans. Il peut, en outre, être soumis à des inspections occasionnelles inopinées (à la demande de l'IGSJ, notamment) portant sur un domaine particulier de l'activité professionnelle du greffier ou sur l'ensemble de celle-ci.

Annexe 3

Chaque inspection est prescrite par le garde des sceaux, soit d'office, soit à la demande du président du tribunal de commerce ou du président du CNGTC. Réglementairement, elle est conduite par le procureur de la République. Elle est réalisée par un ou plusieurs inspecteurs désignés par le garde des sceaux, ministre de la justice, parmi les greffiers des tribunaux de commerce en activité ou parmi les greffiers honoraires ayant cessé leur activité depuis moins de trois ans.

L'inspecteur général des services judiciaires ainsi que les inspecteurs disposent, dans l'exécution de leur mission, d'un pouvoir général d'investigation et de contrôle. Ils peuvent se faire assister d'un expert-comptable et d'un commissaire aux comptes. Les frais occasionnés par cette assistance sont avancés par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ; ils sont recouvrés sur le greffier du tribunal de commerce inspecté si celui-ci est l'objet d'une sanction disciplinaire.

Avant le début de chaque année, le bureau du CNGTC adresse au garde des sceaux, ministre de la justice, la liste des greffiers proposés pour faire l'objet d'une inspection périodique au cours de l'année suivante.

Les inspecteurs adressent un compte rendu de leur mission au procureur de la République, et un rapport détaillé pour les inspections occasionnelles, tous documents transmis au garde des sceaux avec copie au CNGTC.

De même, les inspections occasionnelles donnent lieu à l'établissement d'un rapport détaillé. Ces documents sont transmis au garde des sceaux à l'issue de chaque inspection.

Le président du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce peut, soit de sa propre initiative, soit à la demande du procureur de la République ou sur la plainte de toute personne intéressée, procéder à une enquête disciplinaire sur le comportement d'un greffier du tribunal de commerce.

En 2011, il y a eu 30 inspections quadriennales, 1 inspection occasionnelle et 4 inspections de l'Inspection Générale des Services Judiciaires²⁴.

La mission n'a pas eu connaissance des sanctions prononcées à l'encontre des greffiers des tribunaux de commerce au cours des dernières années.

3. Principales questions soulevées

3.1. Les greffes de tribunal de commerce constituent un secteur à rendements croissants pouvant justifier la restriction du nombre de producteurs

La restriction du nombre de greffiers de tribunal de commerce est justifiée par des considérations de rendements croissants. L'efficacité associée à la présence de plusieurs greffes au sein d'un même tribunal serait *a priori* inférieure à celle d'une structure unique.

Cette caractéristique incite à approfondir les conséquences des rendements d'échelle croissants : le même argument pourrait conduire à déléguer tout ou partie de ce service public à une unique entité au niveau national, sur la base d'un cahier des charges précis en matière d'attente de qualité de service. L'exemple de la constitution spontanée du service national Infogreffe par les greffiers illustre la pertinence de l'unicité d'acteur sur tout ou partie de l'activité de la profession.

²⁴ Source : rapport annuel 2011 du CNGTC.

3.2. La mission n'a pas identifié de justification économique au niveau rémunération des greffiers des tribunaux de commerce

Les **greffiers des tribunaux de commerce** constituent un exemple de profession reconnue comme efficace et dont l'efficacité a été encouragée par un modèle économique atypique qui accorde aux greffiers les fruits des gains de productivité²⁵. La mission identifie dans les données économiques de la profession de greffier de tribunal de commerce les caractéristiques d'un effet d'aubaine.

En 2010, la rentabilité moyenne des greffes s'élevait à 40,8 %, pour un revenu moyen net par titulaire estimé à 327 000 € pour les structures unipersonnelles²⁶ et à 516 000 € pour les associés en société²⁷. Le rapport Darrois²⁸ sur les professions du droit mentionne des valeurs légèrement inférieures, en évoquant un bénéfice moyen par greffier associé de 319 225 € en structure collective pour la période 2003-2006 (contre 233 352 € en office individuel).

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

Ces niveaux de rémunération sont sans commune mesure avec les revenus envisagés dans le cadre du nouveau statut de greffier salarié : pour assumer les mêmes responsabilités, le projet de convention collective prévoit un salaire minimum de 3 600 € bruts par mois sur treize mois, soit 36 500 € nets par an environ.

Le poids du rachat d'un office par les titulaires ne suffit pas à expliquer un tel écart, et ne peut de toute façon pas être considéré comme une charge irrécupérable²⁹.

Le niveau de responsabilité et la formation des greffiers ne permettent pas non plus d'expliquer les écarts avec d'autres professionnels du droit (avocats, 55 800 € de rémunération nette annuelle pour les structures unipersonnelles) ou de la santé (médecins généralistes et médecins spécialistes, 76 k€ et 110 k€ respectivement de rémunération nette annuelle en moyenne pour les structures unipersonnelles).

3.3. En l'absence de liberté d'installation, le poids de la patrimonialité des offices croît

La croissance française et la dynamique de création d'entreprise se traduit par une demande croissante en services des greffes, démultipliée pour chaque greffe par leur regroupement suite aux réformes de la carte judiciaire.

²⁵ Les revenus des greffiers proviennent essentiellement de la vente d'actes et de données relatives aux sociétés. La recherche d'une plus grande efficacité sur ce marché a conduit à créer une structure nationale (Infogreffe) associée à des investissements locaux et nationaux (matériel informatique, notamment) utiles à la fois à cette activité lucrative et aux services relevant des activités réservées (réception et contrôle juridique des pièces, contribution au bon fonctionnement de la justice consulaire).

²⁶ Source : données de la DGFIP portant sur 23 unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu.

²⁷ Source : données de la Direction des affaires civiles et du sceau issues de 19 fiches fiscales, dans le cadre de l'examen de cessions intervenues entre 2008 et 2010.

²⁸ *Rapport sur les professions du droit* remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

²⁹ Le remboursement de la charge est assimilable à la constitution d'une épargne personnelle pour les titulaires, même si cette épargne est forcée.

Annexe 3

Réciproquement, le niveau élevé du prix des charges génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien plutôt une épargne (même si elle est obligatoire) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

La valeur de transaction d'un greffe de tribunal de commerce est déterminée par rapport au chiffre d'affaires annuel réalisé en moyenne durant les dernières années d'exercice, affecté d'un coefficient qui dépend de la localisation et fluctue autour de 1.

Les données issues des dossiers de cessions de greffes des tribunaux de commerce sont à interpréter avec précaution, étant donné le nombre réduit de ces professionnels et des cessions qui interviennent chaque année. Les variations d'une année sur l'autre sont imputables au changement d'échantillon concerné par les cessions, plus qu'à une évolution structurelle du secteur. En particulier, l'évolution des prix des greffes ne peut être appréhendée qu'à titre indicatif par la consultation des seules données de cession.

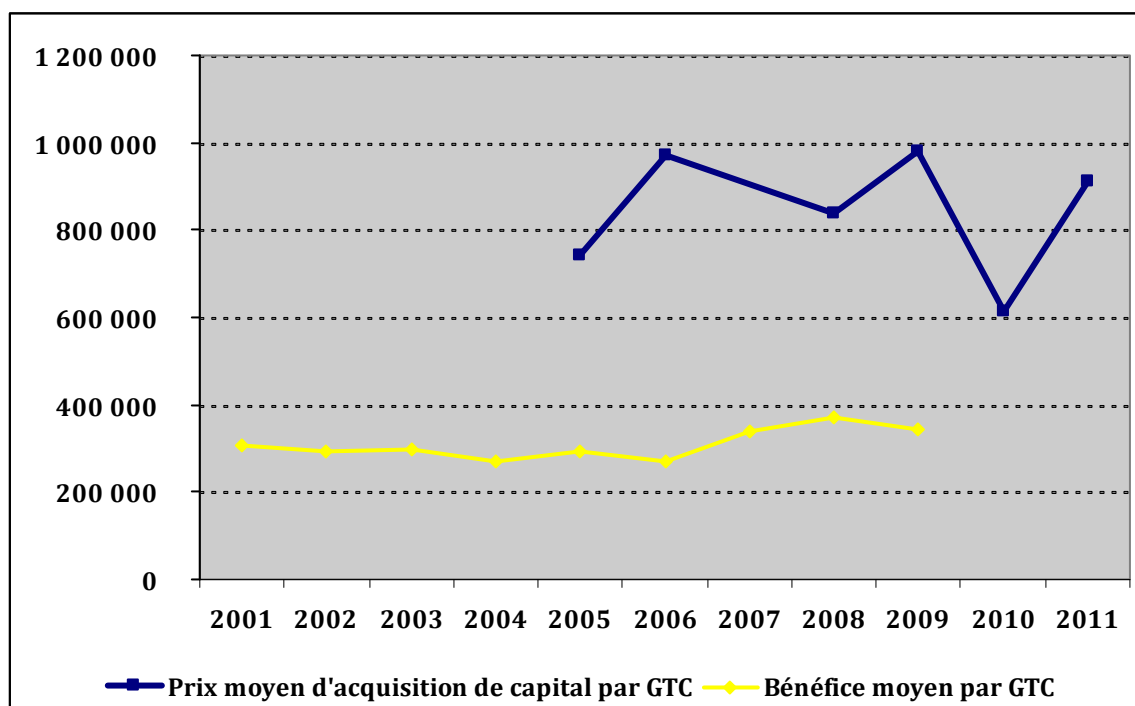
Tableau 12 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel

Année	Bénéfice moyen par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par GTC	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	306 253	62	-	-
2002	293 717	70	-	-
2003	297 747	87	-	-
2004	268 310	76	-	-
2005	292 650	66	743 830	19
2006	270 228	50	971 225	17
2007	337 963	48	SS	9
2008	369 566	26	838 171	22
2009	342 212	15	978 188	15
2010	-	-	611 753	15
2011	-	-	912 806	13
Évolution 2005-2009	16,9 %	-	31,5 %	-
Évolution 2001-2009	11,7 %	-	-	-

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

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

Graphique 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'un greffe de tribunal de commerce (GTC), rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

Le montant moyen des cessions de greffes, sur la période 2004-2006, a atteint 851 000 € pour les offices individuels et 1 506 000 € pour les offices en société³⁰. Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient à 734 000 € et 1 827 000 € respectivement³¹. En moyenne, le coût d'accès au capital d'un greffier de tribunal de commerce **s'est ainsi élevé à 832 929 € sur cette période 2009-2011, à travers l'acquisition d'une étude individuelle ou de parts d'une société.**

3.4. Le tarif des greffiers, sans corrélation avec le coût de revient des actes, masque des phénomènes de préruation non quantifiés

Dans les tribunaux de commerce (TC), les greffes sont en théorie placés sous le contrôle du président du TC. Le secrétariat du tribunal constitue une activité des greffiers pour lesquels ils ne sont pas rémunérés directement. Dans les faits, les activités de fonctionnement des tribunaux sont effectuées dans le cadre d'un monopole qui est financé essentiellement grâce à la collecte et à la vente des actes authentiques et des informations récoltées auprès des entreprises. Du fait de cette apparente gratuité, la visibilité et les exigences des présidents (et de la chancellerie) en matière de fonctionnement des tribunaux³² est réduite à la bonne volonté des greffes. Le fonctionnement de la justice consulaire repose ainsi en partie sur un modèle économique relativement efficace, mais sans transparence et contrôle quantitatif.

³⁰ Source : Etude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

³¹ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

³² Des présidents des tribunaux de commerce soucieux de mettre en place une démarche de qualité sur l'ensemble de leur activité se sont ainsi vu opposer un refus des greffiers pour la partie qui leur incombe, qui rend impossible une procédure de certification globale.

Annexe 3

De même, l'accès aux informations des greffes des tribunaux de commerce est-il gratuit pour le ministère de la Justice, alors qu'il est facturé à tout autre demandeur : les articles R743-143 et suivants du code de commerce prévoient la gratuité de l'établissement et la délivrance des copies, certificats et extraits de toute nature demandés par les autorités judiciaires ou par le ministère de la justice aux greffiers des tribunaux de commerce.

Il en va de même de la consultation par voie électronique des inscriptions portées aux registres de publicité légale tenus par les greffes lorsqu'elle est effectuée par les autorités judiciaires ou par le ministère de la justice.

La chancellerie indique au sujet plus général des officiers publics et ministériels (OPM) que les « *tarifs des OPM prévoient un ensemble cohérent qui s'équilibre entre activités bénéficiaires et activités déficitaires voire gratuites, qui doit être appliqué dans toutes ses composantes, sans qu'il puisse être analysé comme constituant un maximum en dessous duquel, dans certains cas, le professionnel pourrait ou devrait aller, que ce soit pour ses émoluments ou les frais* ».

« Le tarif est le même pour tous et il s'impose à tous, sauf les cas très encadrés d'application d'honoraires.

Cette unicité contribue au maillage territorial des professions réglementées, qui participe de la mission de service public qu'elles assurent. Il permet à chaque justiciable, quel que soit le lieu où il réside et le professionnel auquel il s'adresse, de bénéficier des mêmes prestations dans des conditions indépendantes de sa situation de fortune. Il permet que certains actes soient reçus à un prix inférieur à leur prix de revient, compensé par la tarification d'autres actes à un prix supérieur.

[...] Le tarif des auxiliaires de justice doit aussi garantir l'exercice de leur activité dans des conditions raisonnables de rentabilité tout en leur permettant de procurer un service de qualité. Il garantit aussi pour tous les usagers du service de justes conditions d'accès au droit.

Il vise à avoir un double effet redistributif, tant entre les divers actes relevant de la mission des professionnels qu'entre leurs offices, de tailles et de situations différentes. Cet équilibre est obtenu par une forme de mutualisation, sans qu'un acte puisse être détaché de l'ensemble ».

L'administration de tutelle organise donc une péréquation entre structures et entre actes, ceci de façon globale par le tarif sans pouvoir en identifier clairement les contributeurs et les bénéficiaires. Le tarif résulte d'un équilibre historique dont l'évolution est décidée de façon globale, sans rapport avec le coût réel des prestations.

La chancellerie précise que « *la réforme de la nomenclature [intervenue en 2007], qui affecte les actes judiciaires et le RCS, devait intervenir à volume de rémunération égale des greffiers des tribunaux de commerce. Elle s'est donc traduite par une augmentation de certains tarifs, une diminution ou le maintien d'autres tarifs [...].*

Les émoluments des inscriptions modificatives des personnes physiques et des personnes morales (numéros 55 et 56 du décret de 1980) ont été respectivement augmentés de 18 à 32 taux de base et de 25 à 42 taux de base (numéros 203 et 204 du nouveau texte codifié à l'article R 743-140). Cette augmentation était destinée à compenser le manque à gagner dû à la forfaitisation (et donc à la réduction de rémunération) de certains actes ou formalités comme expliqué supra ».

En particulier, les gains de compétitivité des professionnels ne font pas l'objet d'une analyse quantitative, précise, documentée et contradictoire qui pourrait conduire à partager leurs fruits entre consommateurs et greffiers. Dans ces conditions, la réduction éventuelle du tarif d'un acte (pour des raisons de politique publique plus que d'analyse économique) est associée à l'augmentation d'autres éléments du barème, afin d'assurer une neutralité globale.

3.5. Les greffiers ont vu leurs bénéfices accrus par des activités développées dans le prolongement du périmètre de leur monopole, avec des prestations tarifées à un niveau sans lien avec leur coût

En théorie économique, le tarif réglementé peut être défini en fonction des coûts réels supportés des opérateurs.

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

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

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

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

Les actes officiels et les données des entreprises sont vendus à des prix réglementés, sans corrélation apparente avec les coûts de la structure de mise en vente, en particulier dans le cas des ventes dématérialisées réalisées par Infogreffe, GIE de distribution des actes et des informations mis en œuvre par les greffiers.

Fin 2012, une demande d'extrait du Registre du Commerce et des Sociétés, au guichet du greffe, est facturée 3,11 € au guichet (ou 3,80 € pour un envoi par courrier), au tarif réglementé. La **même demande effectuée par Infogreffe revient à 5,44 €³³,** en raison de diligences de transmission par voie électronique (à hauteur de 2,33 €).

Le rapport d'activité 2010 du CNGTC mentionne un nombre d'abonnés de 31 800 en 2010, qui aurait doublé en cinq ans, soit un taux de croissance d'environ 15 % par an. La mission estime ainsi le nombre d'abonnés en 2011 à environ 36 570, pour un coût annuel de 90 € TTC. L'abonnement facilite les transactions sans accorder de réduction tarifaire. Les **abonnements, éléments non tarifés qui s'ajoutent à la rémunération des greffiers, rapportent ainsi 3,3 M€ TTC à Infogreffe en 2011.**

En tant que GIE, Infogreffe ne publie pas de bilan. Son résultat finance notamment le fonctionnement du dispositif, dont les développements et les frais d'exploitation informatiques.

Le chiffre d'affaires annuel d'Infogreffe s'établissait entre 300 et 350 millions de francs en 1997³⁴, et certains observateurs l'évaluaient à **50 M€ en 2005, pour 8 M€ de frais de fonctionnement la même année³⁵.**

³³ Exemple pour un extrait de KBIS de la société TOTAL SA, en novembre 2012.

³⁴ Source : Audition au Sénat de de Jacques DOUCEDE, Président du GIE INFOGREFFE-TELEMATIQUE, en 1997.

³⁵ Source : l'Expansion, « Infogreffe, le cyber-pactole des greffiers », le 1^{er} février 2005.

Annexe 3

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

Tableau 13 : Produits d'exploitation des greffes via le GIE Infogreffe

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

Source : GIE Infogreffe.

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

En 1998, un greffier interrogé à l'occasion de l'élaboration du rapport Colcombet de l'Assemblée nationale témoignait ainsi : *« on peut donc considérer que nous aurions à supporter pratiquement les mêmes frais techniques sans télématique, qu'il s'agisse de numérisation, de saisie, etc. Actuellement le tarif équilibre les coûts, et la vente des informations constitue une source de revenus supplémentaire »*³⁶.

Le CNGTC met en avant des prix pratiqués inférieurs à ceux d'autres pays européens. Ils pourraient d'après la mission s'établir à des niveaux plus bas, en lien plus étroit avec leur coût. La mission a **estimé la rentabilité d'Infogreffe à environ 86 % du chiffre d'affaires, avec des revenus de 63 M€ en 2011 et des coûts spécifiques estimés à 8,5 M€³⁷, pour un résultat net d'environ 54,5 M€.** En effet, le prélèvement de 16,5 M€ réalisé en 2011 par Infogreffe couvre, en sus des frais spécifiques liés à la diffusion, des investissements portant sur la dématérialisation de l'activité propre des greffes, estimés à 8 M€ par la mission. Par ce biais, les greffiers organisent une péréquation interne permettant le financement par la revente de données de la dématérialisation dans les greffes de moindre activité.

Les produits tirés de la télématique sont redistribués aux greffes en fonction du temps passé et des actes qu'ils ont diffusés (lesquels dépendent du nombre et de la nature des entreprises dont le siège est dans le ressort de leurs compétences), après prélèvement par le GIE.

Cette rentabilité pourrait s'accroître avec la perspective d'accords internationaux permettant la consultation d'informations d'autres pays (l'Italie, dans un premier temps). En l'état actuel, les 233 greffiers de tribunal de commerce auraient ainsi reçu **en moyenne 234 000 € nets en 2011 du seul fait du résultat d'Infogreffe**³⁸.

Dans les faits, ce résultat est très inégalement réparti, profitant davantage aux greffes dont dépendent le plus grand nombre d'entreprises (Paris, Nanterre, Créteil, Bobigny notamment).

³⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/tribunaux-de-commerce/tclyon02.asp>

³⁷ La mission s'appuie sur les coûts estimés à 8 M€ en 2005. Une rationalisation a pu s'opérer entre 2005 et 2011, avec la fin de l'activité minitel au seul profit de l'interface internet, l'unification Greftel-Intergreffe-Infogreffe et la réduction du nombre de greffes (passage de 185 à 135 en 2009). Dans le même temps, les volumes ont profité du transfert des registres des TGI en 2009, assurant un monopole à Infogreffe.

³⁸ Dans les faits, la répartition entre greffiers est très inégale et dépend des sièges sociaux des entreprises qui relèvent du ressort de chaque tribunal de commerce.

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

3.6. La transmission des offices est marquée par le poids des familles, limitant les possibilités d'accès à la profession accordées à de nouveaux entrants

L'organisation actuelle des greffes des tribunaux de commerce est **marquée par le poids de familles qui organisent la transmission des structures entre parents et enfants**, sans réelle possibilité de refus de l'administration lorsque ces derniers remplissent les conditions de qualification requises.

Trois des quatre greffes des tribunaux de commerce de petite couronne, parmi les plus importants de France, sont ainsi caractérisés par l'association d'un greffier et de deux ou trois de ses enfants (à l'exclusion de tout autre associé).

Une famille constituée de 3 frères et de leurs enfants contrôle 4 greffes, tandis qu'au total 7 noms de famille sont associés à 21 greffes sur les 134 que compte le pays.

Étant donné le faible nombre de structures (135 en 2012, 134 au 1^{er} janvier 2013), le monopole territorial accordé à chacun des greffes et la rémunération moyenne de ces professionnels (327 k€ pour le titulaire d'une structure unipersonnelle, davantage en moyenne pour les associés de sociétés) qui résulte d'un prélèvement sur les entreprises, la mission considère que les modalités actuelles d'organisation de la profession (conditions d'accès et rémunération) pourraient être reconsidérées.

En parallèle, la possibilité accordée en 2011 d'employer des greffiers salariés risque de se traduire à terme par deux types de professionnels : des titulaires, dont ceux favorisés par la détention historique de charges par leurs familles, et des salariés effectuant le même travail, sans possibilité d'accéder au capital.

3.7. Le contrôle des greffiers des tribunaux de commerce exercé par les pairs ne permet pas de conclure sur l'efficacité de l'organisation en vigueur

Le nombre réduit des greffiers rend l'exercice du contrôle par les pairs délicat.

Un ancien avocat général près une cour d'appel rencontré par la mission, qui remplissait la fonction de magistrat inspecteur régional en Île-de-France et était à ce titre destinataire des rapports de contrôle, relève plusieurs motifs d'insuffisance quant à la tenue des contrôles :

- ♦ faute de temps, le parquet ne réalise pas de réel contrôle, sauf signalement d'un dysfonctionnement par les professionnels eux-mêmes ;
- ♦ les rapports établis par les pairs sont volumineux (séries de cases à cocher) et manquent de clarté : ils ne permettent pas de se forger une idée de la situation des études et de leurs pratiques.

Annexe 3

Le manque de moyens d'inspection des procureurs réduit les capacités d'analyse des rapports de contrôle qui lui sont adressés. Un fonctionnaire ayant été destinataire de tels rapports en Ile-de-France en tant qu'avocat général indique que les rapports ne couvrent pas certains aspects fondamentaux des greffes et notamment leur situation financière, la bonne application des tarifs ou la rigueur apportée à la tenue des dossiers.

En 1997, « cinq greffes vérifiés sur six n'appliquaient pas le tarif réglementaire », seul le TGI d'Annecy faisant exception. Un barème parallèle, établie par le conseil national, entraînait des majorations d'honoraires relevés par l'inspection.

Depuis cette date, la loi a **affirmé le rôle disciplinaire du CNGTC, et les modalités d'inspection prévoient la possibilité d'un recours (non systématique) à un commissaire aux comptes.** De même, l'IGSJ peut réaliser des contrôles inopinés, au nombre limité en pratique (4 en 2011, soit 3 % des greffes).

La mission n'a pas été amenée à examiner les pratiques tarifaires des greffiers en 2012.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Option spécifique à la profession : le monopole des greffiers des tribunaux de commerce sur la gestion des données et actes relatifs aux registres légaux

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

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

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

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

Conclusion :

Le passage, pour le 3^{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. Options communes à d'autres professions

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

Ainsi, la mission a relevé les situations suivantes :

- ◆ **les tarifs des greffes des tribunaux de commerce (vente des actes et des informations sur les sociétés, en particulier) financent pour partie les activités de secrétariat des tribunaux, assumées « gratuitement » pour le compte du ministère de la justice, et la transmission d'informations au ministère de la Justice est également gratuite ;**
- ◆ les tarifs des actes établis pour le compte des personnes privées financent pour partie les activités de suivi des audiences et de recouvrement des créances publiques, dont le tarif est inférieur à leurs coûts réels, d'après la profession et les administrations concernées ;
- ◆ les tarifs des commissaires priseurs judiciaires financent pour partie les activités de liquidation des successions impécunieuses ou sans descendant, opérations parfois lourdes et complexes ;
- ◆ un prélèvement forfaitaire de 0,35 € est appliqué sur chaque contrôle automobile au titre de la rémunération des activités réalisées par l'UTAC en tant qu'opérateur technique central (OTC) du contrôle automobile pour le compte de l'État (réflexion prospective sur les points de contrôle, représentation internationale, veille technique).

Cette pratique appelle les remarques suivantes :

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

Conclusion

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

Dans le cas des greffiers, les missions de secrétariat et d'assistance au président du tribunal de commerce pourraient faire l'objet d'une rémunération horaire, tandis qu'en parallèle le tarif des autres actes devrait connaître une baisse du fait de la suppression de la péréquation implicite.

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

4.2.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des greffes des tribunaux de commerce ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

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

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

Cette observation s'applique aux tarifs réglementés des greffiers des tribunaux de commerce.

Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît.** L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des greffiers, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

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

4.2.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des greffiers des tribunaux de commerce, le tarif défini en 1980 a été réévalué en 1986 et en 2004 en ce qui concerne le taux de base (soit une fois tous les dix ans en moyenne), et à quatre reprises pour ce qui touche à la codification des actes (en 1984, en 1986 puis en 2007 et 2011).

Annexe 3

Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

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

ANNEXE 4

Annexe sectorielle sur la profession d'avocat

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie.....	1
1.2.2. Modes d'exercice de la profession : avocat individuel, associé, collaborateur ou salarié.....	2
1.2.3. Le statut juridique des structures de groupement.....	4
1.2.4. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	5
1.3. Analyse économique de la profession	6
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	6
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	8
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	8
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	8
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	10
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	11
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels	12
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	13
2.1. Activités réservés aux avocats.....	13
2.1.1. En matière civile.....	13
2.1.2. En matière pénale	14
2.1.3. Bénéficiaires et nature de l'aide juridictionnelle.....	14
2.1.4. L'acte d'avocat.....	15
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	15
2.3. Modes de rémunération	16
2.3.1. De façon générale, les honoraires sont librement déterminés entre les avocats et leurs clients.....	16
2.3.2. La rémunération de l'avocat dans le cadre de l'aide juridictionnelle fait l'objet d'un tarif réglementé.....	17
2.3.3. La dernière réévaluation du tarif de postulation est intervenue en 1975.....	19
2.4. Conditions d'accès à la profession	20
2.5. Modalités d'exercice particulières	21
2.5.1. Organisation et représentation de la profession	21
2.5.2. L'obligation d'assurance	22
2.5.3. Contrôle de la profession.....	22
3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES.....	23
3.1. Les dispositions tarifaires portant sur l'aide juridictionnelle révèlent des écarts à la théorie de la définition des tarifs	23
3.1.1. 380 € sont accordés en moyenne à chacun des 890 000 bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.....	23

3.1.2. <i>L'unité de valeur, base du tarif réglementé de l'aide juridictionnelle, connaît des variations géographiques contraires à la logique économique</i>	25
3.2. L'ouverture du capital des cabinets d'avocat à d'autres professions demeure limitée	27
3.3. La restriction du territoire de compétence de postulation et le tarif de postulation résultent d'héritages historiques.....	28
3.4. La suppression du monopole des avoués au 1 ^{er} janvier 2012 constitue un exemple de réforme des professions réglementées	30
3.4.1. <i>Principes généraux</i>	30
3.4.2. <i>Indemnisation du droit de présentation</i>	30
3.4.3. <i>Sommes relatives aux salariés licenciés</i>	31
3.4.4. <i>Coût total de la réforme</i>	31
4. OPTION DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION : ÉTENDRE AU NIVEAU NATIONAL LA COMPÉTENCE DE POSTULATION DES AVOCATS	31

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des avocats (code 69101) est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie

Au 1er janvier 2011, il y **avait 53 744 avocats** (dont 41 % étaient rattachés au Barreau de Paris), un nombre en hausse continue depuis 1960.

La féménisation de la profession est très marquée et atteint 52 %, contre 46 % dix ans plus tôt.

L'âge moyen des avocats est de 46 ans pour les hommes et de 40 ans pour les femmes (43 ans au total), des valeurs qui font des avocats une profession jeune en comparaison par exemple des officiers publics et ministériels qui exercent également dans le domaine juridique : notaires et huissiers (49 ans en moyenne), commissaires-priseurs judiciaires et greffiers des tribunaux de commerce (entre 52 et 53 ans)¹. En 2009, la proportion des avocats exerçant depuis moins de cinq années était d'environ 30 %, et celle des avocats honoraires² est inférieure à 7 %³.

Naguère peu nombreux (6000 en 1960), les avocats se limitaient à une activité judiciaire protégée par un monopole de la plaidoirie, étendue à la représentation en justice à compter de 1972⁴.

Entre 1989 et 2011, le nombre d'avocats est passé de 18 076 à 53 744, soit une multiplication par trois en trente ans environ, avec notamment l'intégration à la profession des « conseils juridiques » opérée au 1^{er} janvier 1992⁵. La croissance moyenne de la profession s'est établie à 1 600 avocats supplémentaires par an depuis 2001.

Le rapport Darrois indiquait que « *le monopole de la représentation et de la plaidoirie ne suffit pas à assurer l'équilibre économique de la profession d'avocat. [...] les avocats se sont tournés vers les activités extrajudiciaires du conseil et de la consultation aux entreprises ou aux personnes, et l'intégration parmi eux des conseils juridiques en 1992 s'est inscrite dans cette perspective* ».

¹ Source : Conseil national des Barreaux(CNB).

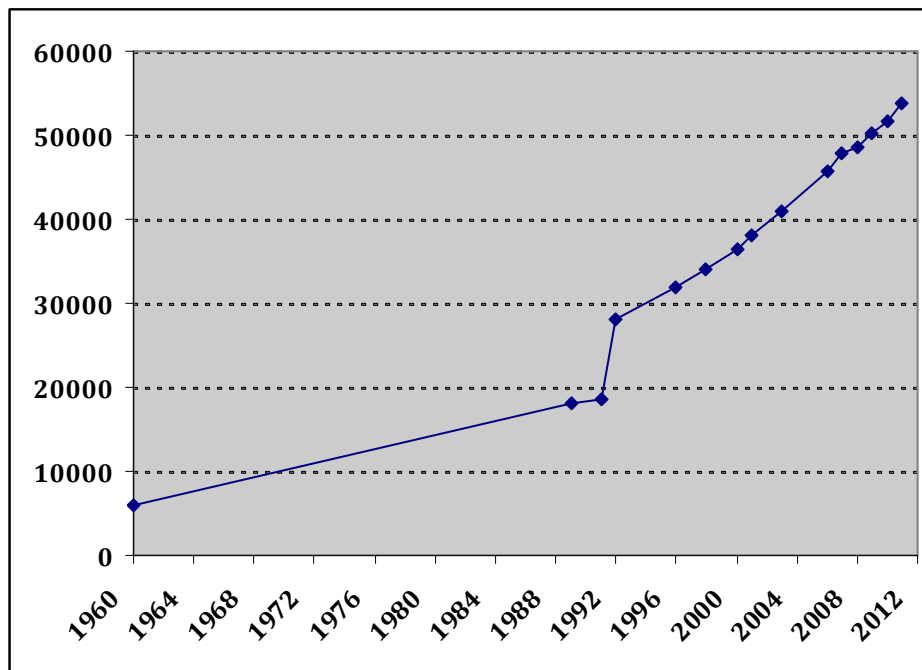
² Titre conféré par l'Ordre à la demande d'un professionnel ayant exercé plus de vingt années.

³ Source : Rapport sur les professions du droit remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

⁴ Cette extension résulte de la fusion des avocats avec les avoués près des tribunaux de grande instance et les agréés près les tribunaux de commerce (loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques).

⁵ Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990.

Graphique 1 : Evolution du nombre d'avocats en France depuis 1960



Sources : Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, Rapport Darrois.

Note : En 1992, la fusion des professions d'avocat et de conseil juridique a conduit à un accroissement significatif du nombre de professionnels.

1.2.2. Modes d'exercice de la profession : avocat individuel, associé, collaborateur ou salarié

L'avocat peut exercer sa profession soit à titre individuel (**37 % des avocats en 2011**), soit au sein :

- ◆ d'une association. La responsabilité des membres peut dans certaines structures être limitée aux seuls membres de l'association ayant accompli l'acte professionnel en cause (associations d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle ou AARPI, créées en 2007 sur le modèle des *limited liability partnerships* ou LLP)⁶ ;
- ◆ d'une société civile professionnelle ;
- ◆ d'une société d'exercice libéral ;
- ◆ d'une société en participation prévues par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

⁶ Le décret n° 2007-932 du 15 mai 2007 a mis en place l'AARPI et modifié le décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat.

Une association peut comprendre des avocats personnes physiques et des personnes morales exerçant la profession d'avocat. Chacun des membres est tenu des actes accomplis par l'un d'entre eux, au nom de l'association, à proportion de ses droits dans celle-ci. En outre, chacun des membres de l'association répond sur l'ensemble de son patrimoine des actes professionnels qu'il accomplit à l'égard de ses clients.

La principale innovation apportée par le décret de 2007 réside dans le fait que le contrat d'association, sur décision unanime des associés, peut prévoir que la mise en cause de la responsabilité professionnelle de l'un de ses membres n'engagera pas celle des autres associés (sous réserve des formalités prévues dans les articles 124-1 et 126). Dans ce cas, il faudra que la dénomination de l'association soit immédiatement précédée ou suivie de la mention « association d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle ou des initiales AARPI ».

Les contrats d'association doivent faire l'objet d'une convention écrite.

Annexe 4

Au sein de chacune de ces structures, il peut être **associé** (28 % des avocats en 2011), **salarié** (6 %) ou **collaborateur libéral** (29 %).

Il peut également être membre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique.

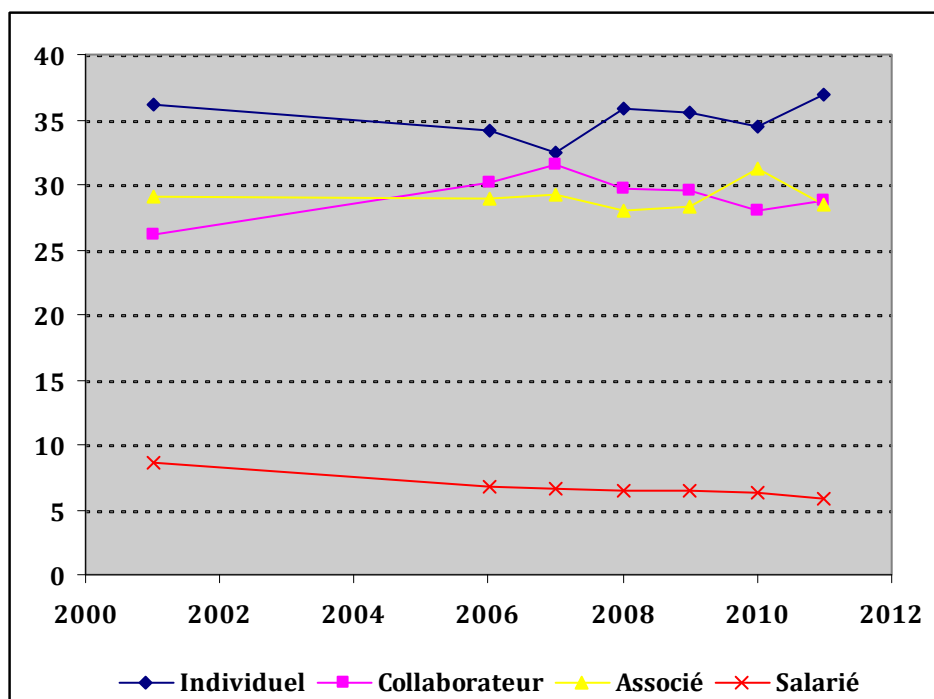
L'avocat peut exercer sa profession en qualité de **collaborateur libéral** d'un avocat⁷. La collaboration est un mode d'exercice professionnel exclusif de tout lien de subordination, par lequel un avocat consacre une partie de son activité au cabinet d'un autre avocat en échange d'honoraires, et peut développer sa clientèle personnelle. La collaboration, considérée comme une étape permettant aux jeunes avocats d'acquérir une expérience, constitue le mode d'exercice privilégié en début de carrière.

L'**avocat salarié** ne peut avoir de clientèle personnelle (à l'exception de celle des missions de l'aide juridictionnelle et de commissions d'office). Dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, il bénéficie de l'indépendance que comporte son serment et n'est soumis à un lien de subordination à l'égard de son employeur que pour la détermination de ses conditions de travail.

Hormis une baisse du poids des salariés associée à une progression des collaborateurs, les modes d'exercice de la profession se révèlent relativement stables au cours de la dernière décennie.

Au barreau de Paris, la part des salariés est négligeable (1,8 % en 2011), tandis que celle des collaborateurs est significativement plus élevée que la moyenne nationale (40,9 % contre 28,8 %).

Graphique 2 : Évolution des modes d'exercice de la profession d'avocat entre 2001 et 2011



Source : Ministère de la justice, D.A.C.S, Pôle d'évaluation de la justice civile, "Statistique sur la profession d'avocat - situation au 1er janvier 2011 ».

⁷ Les modalités sont prévues par l'article 18 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

1.2.3. Le statut juridique des structures de groupement⁸

Au 1er janvier 2011, on comptait **6 467 groupements d'exercice** répartis en trois catégories principales :

- ◆ sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL : 45,2 % des groupements, y compris société d'exercice libéral unipersonnelle à responsabilité limitée -SELURL) ;
- ◆ SCP (34,8 %) ;
- ◆ contrat d'association (12,8 %, y compris associations d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle -AARPI).

Entre 2001 et 2011, le nombre de groupements a augmenté de 58,2 %, passant de 4 087 à 6 467 groupements, et leur répartition a largement évolué.

En particulier, **les sociétés civiles professionnelles (SCP) qui occupaient la première position jusqu'en 2008, ont laissé leur place aux SELARL**, dont la part n'a cessé d'augmenter. Le nombre de SELARL a été multiplié par 3,6 en passant de 789 à 2 828 (soit 43,7 % des groupements en 2011 contre 19,3 % en 2001), tandis que celui des SCP est resté stable, autour de 2 200.

Le nombre de sociétés d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS) continue d'augmenter, passant en une décennie de 155 à 202 (soit 3,1 % des structures en 2011).

Tableau 1 : Répartition des statuts juridiques des groupements d'avocats (en % du total)

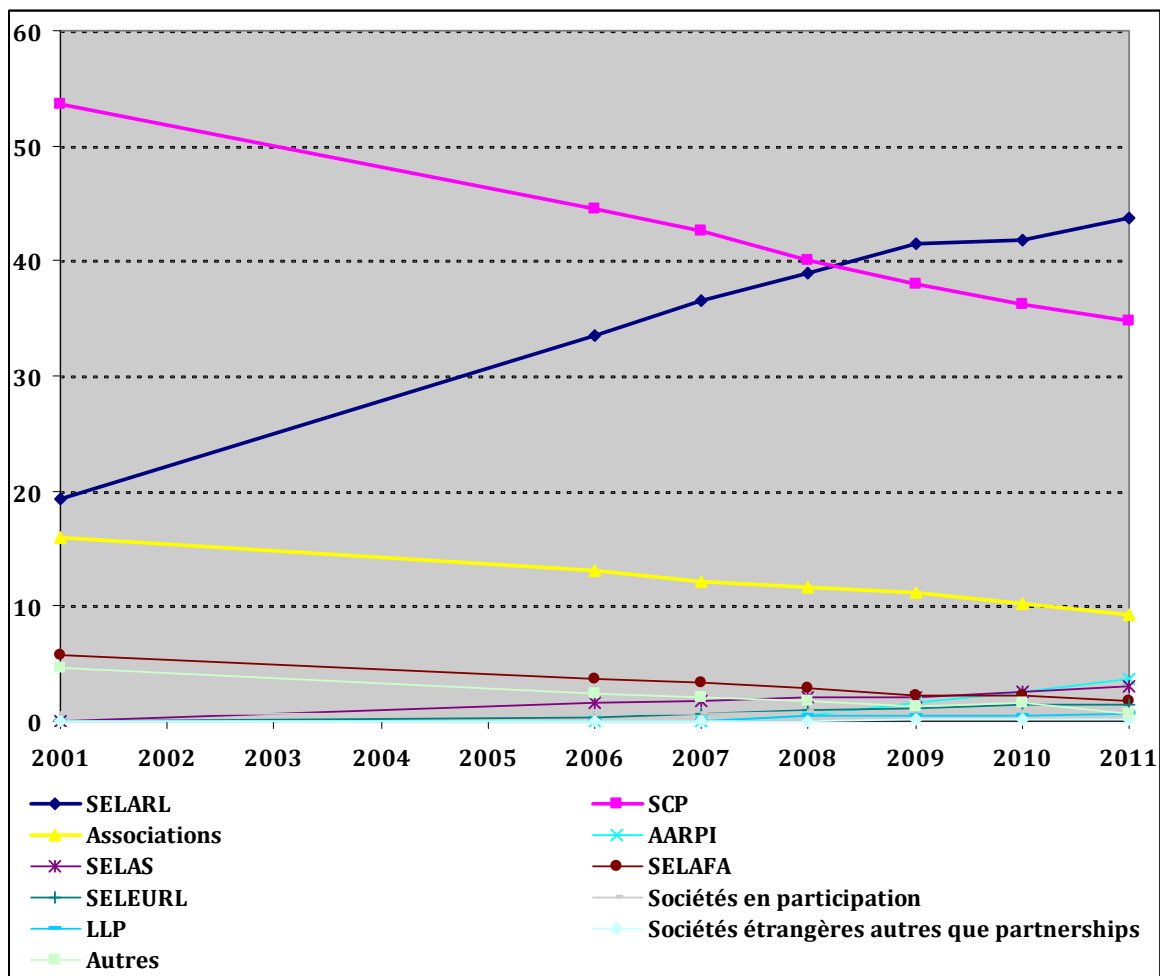
Statut juridique	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sociétés d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL)	19,3	33,5	36,5	39	41,5	41,8	43,7
Société Civile Professionnelle (SCP)	53,6	44,6	42,6	40	37,9	36,3	34,8
Associations	15,9	13,1	12,2	11,7	11,1	10,2	9,2
Associations d'avocats à responsabilité professionnelle individuelle (AARPI)	-	-	-	0,5	1,6	2,6	3,6
Société d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS)	-	1,6	1,8	2	2	2,6	3,1
Société d'exercice libéral à forme anonyme (SELAFA)	5,8	3,7	3,3	2,9	2,3	2,2	1,7
SELURL	-	0,3	0,7	0,9	1,1	1,4	1,4
Sociétés en participation	0,6	0,7	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8
Limited liability partnerships (LLP)	-	-	-	0,4	0,4	0,5	0,7
Sociétés étrangères autres que les <i>partnerships</i>	-	-	0	0	0,1	0,1	0,1
Autres	4,7	2,4	2,1	1,8	1,3	1,6	0,7

Source : Statistique sur la profession d'avocat, Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, octobre 2011.

⁸ *Source : Statistique sur la profession d'avocat, Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, octobre 2011.*

Annexe 4

**Graphique 3 : Évolution des structures juridiques des cabinets d'avocat entre 2001 et 2011
(en % du total par année)**



Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, Pôle d'évaluation de la justice civile, « Statistique sur la profession d'avocat - situation au 1er janvier 2011 ».

1.2.4. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

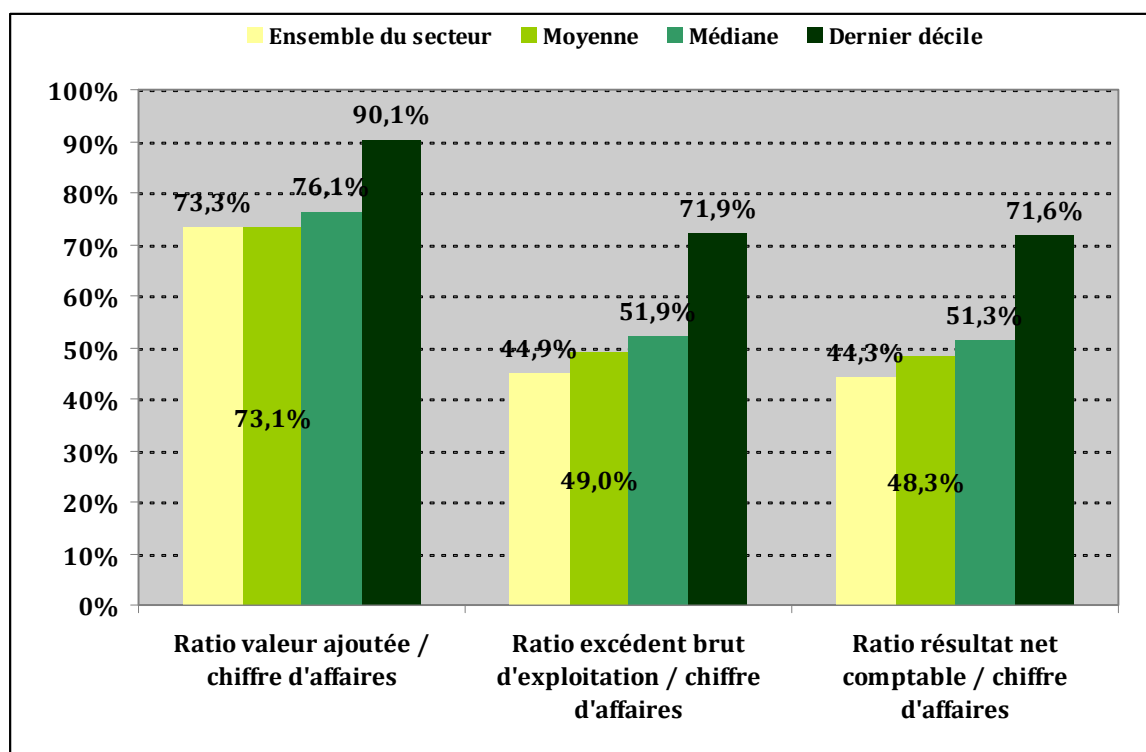
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

Tableau 2 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	7 382 520 143 €	236 953 €	85 215 €	167 004 €	372 573 €
Valeur ajoutée	5 408 538 462 €	173 595 €	64 084 €	126 668 €	280 973 €
Excédent brut d'exploitation	3 317 824 053 €	106 491 €	43 066 €	78 980 €	164 171 €
Résultat net comptable	3 267 318 441 €	104 870 €	42 390 €	77 525 €	160 354 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 4 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 44,3 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 48,3 %, que la médiane de la rentabilité est de 51,3 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 71,6 % en 2010.

De 2001 à 2007, d'après le Conseil national des barreaux (CNB)⁹, le chiffre d'affaires réalisé par les avocats a progressé de 74 %, soit un **taux annuel moyen de croissance de 8 %**.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

88 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 3). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération du titulaire, **s'élève à 55 800 € en 2010, soit 2,27 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France**.

⁹ Source : troisième édition du cahier statistique « Avocats : évolutions et tendances de la profession », établi par l'observatoire du Conseil national des barreaux.

Annexe 4

10 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 531 199 € à répartir entre les associés.

2 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 66 567 €.

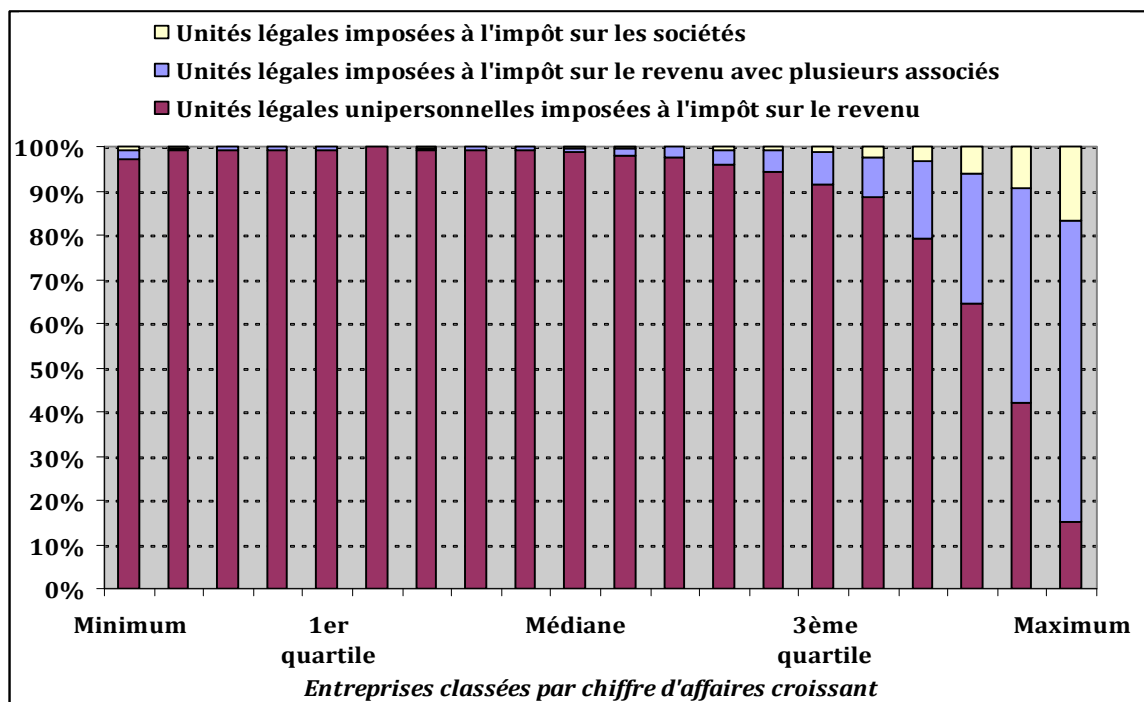
Tableau 3 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	27 255	55 800 €	39 251 €	24 627 €	20 107 €	2,27	1,95
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	3 200	531 199 €	196 481 €				
Entreprise imposée à l'IS	701	66 567 €	28 730 €				
Total	31 156	104 870 €	42 390 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 5 traduit une corrélation forte entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles est supérieure à 95 % au sein des trois premiers quartiles. Elle décroît fortement parmi les entreprises au chiffre d'affaires le plus élevé, remplacée par l'exercice sous forme de société, et atteint moins de 15 % des structures du dernier décile de chiffre d'affaires.

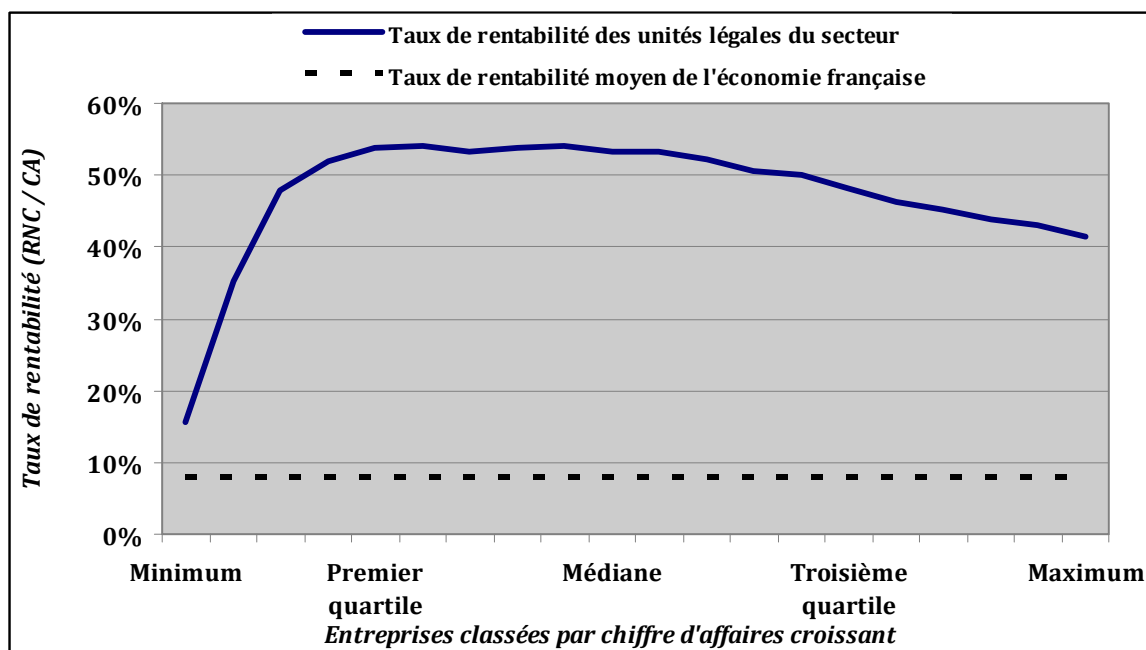
Graphique 5 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 6 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

La rentabilité augmente avec le chiffre d'affaires des entreprises des deux premiers déciles, de 15 % à 50 %. Au-delà, la rentabilité moyenne des structures est relativement homogène jusqu'au dernier quartile et se situe entre 48 % et 54 %.

La rentabilité moins élevée observable pour les structures du dernier quartile peut s'expliquer en partie par l'imposition sur les sociétés d'une partie des entreprises. Or le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;

Annexe 4

- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé¹⁰.

Tableau 4 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

¹⁰ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 5 : Éléments sur la répartition des revenus des avocats en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-3 925 €	-8 043 €	-80 598 €
Les 10 % qui gagnent le moins	11 875 €	44 850 €	-2 865 €
Les 25 % qui gagnent le moins	24 055 €	96 247 €	6 045 €
Moyenne	55 800 €	531 199 €	66 567 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	39 251 €	196 481 €	28 730 €
Les 25 % qui gagnent le plus	64 889 €	394 121 €	66 533 €
Les 10 % qui gagnent le plus	108 375 €	797 690 €	162 314 €
Les 1 % qui gagnent le plus	315 576 €	5 814 662 €	626 665 €
Nombre d'unités légales	27 255	3 200	701
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	4,1	11,0

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des avocats en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 4 851 €	- 28 262 €	- 137 397 €
Les 10 % qui gagnent le moins	12 591 €	43 297 €	- 12 840 €
Les 25 % qui gagnent le moins	27 803 €	104 170 €	5 737 €
Moyenne	64 158 €	1 052 618 €	94 593 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	45 041 €	260 012 €	28 889 €
Les 25 % qui gagnent le plus	73 858 €	631 055 €	94 576 €
Les 10 % qui gagnent le plus	121 221 €	1 763 360 €	271 791 €
Les 1 % qui gagnent le plus	369 238 €	18 424 671 €	913 597 €
Nombre d'unités légales	14 332	1 078	202
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	6,1	16,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

La profession d'avocat est marquée par **des écarts de rémunération importants** (moyenne supérieure de 45 % à la médiane) et par la **faiblesse économique des structures unipersonnelles du premier décile** : le revenu mensuel de leur gérant est inférieur ou égal au SMIC.

Le pourcentage d'avocats n'ayant **pas de revenus à déclarer** ou déclarant des revenus nuls ou déficitaires était de **7,1 % en 2009**, en baisse par rapport à 2005 (9,5 %) ¹¹.

Dans son rapport rendu en 2009, la commission Darrois a relevé qu'en 2006, 14,2 % des avocats réalisaient 50 % du revenu déclaré par la profession tandis que 25 % des avocats avaient un revenu inférieur à 25 068 €.

¹¹ Source : CNB.

Annexe 4

Les données de la mission illustrent les différences de revenus en fonction de la localisation : les revenus des professionnels établis **en Île-de-France sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu** sont supérieurs de 15 % à la moyenne nationale des avocats, qui s'établit à 55 800 € en 2010.

Les chiffres du conseil national du barreau (CNB) confirment cet écart : à Paris, le revenu annuel moyen (92 565 €) était en 2008 supérieur de près de 65 % au revenu annuel moyen observé en province (56 359 €)¹².

En 2009, le **revenu moyen d'un avocat s'établissait à 71 973 € (tous types d'exercice confondus)**, et le revenu médian à 45 682 €¹³. Entre 1998 et 2008, ce revenu moyen a progressé de 40,3 % en euros courants (soit 18 % après prise en compte de l'inflation)¹⁴.

Les écarts entre les valeurs du CNB et celles établies par la mission résultent *a priori* de différences de périmètre : les données du CNB sont issues d'enquêtes et couvrent l'ensemble des statuts d'exercice de la profession (exercice personnel, associé, collaborateur, salarié) ; celles de la mission portent sur l'ensemble des structures mais ne prennent pas en compte les salariés et ne permettent pas de calculer la rémunération par associé dans le cas de sociétés.

La comparaison des rémunérations établies par la mission et de l'estimation du CNB permettent d'établir **que les revenus moyens par avocat supérieurs au sein des sociétés qu'en structure individuelle** et tirent la moyenne des revenus de la profession vers le haut.

D'après le CNB, l'écart des revenus entre exercice individuel et exercice groupé s'accroît. Ce contexte tend à intensifier le phénomène de concentration engagé depuis plusieurs années, les professionnels cherchant à mutualiser leurs moyens. Les cabinets de taille moyenne sont les plus actifs dans cette stratégie d'association, tandis que les petits cabinets, positionnés sur le segment des particuliers, cherchent à se spécialiser : droit de la famille, droit du travail, droit immobilier, droit des sociétés ou conseil juridique et fiscal. Parmi les secteurs porteurs, le droit des affaires bénéficie de l'interaction entre droits des différents pays, droit national et européen.

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 30 % des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **ont perçu des revenus inférieurs au revenu annuel net moyen d'un salarié en France** (graphique 7).

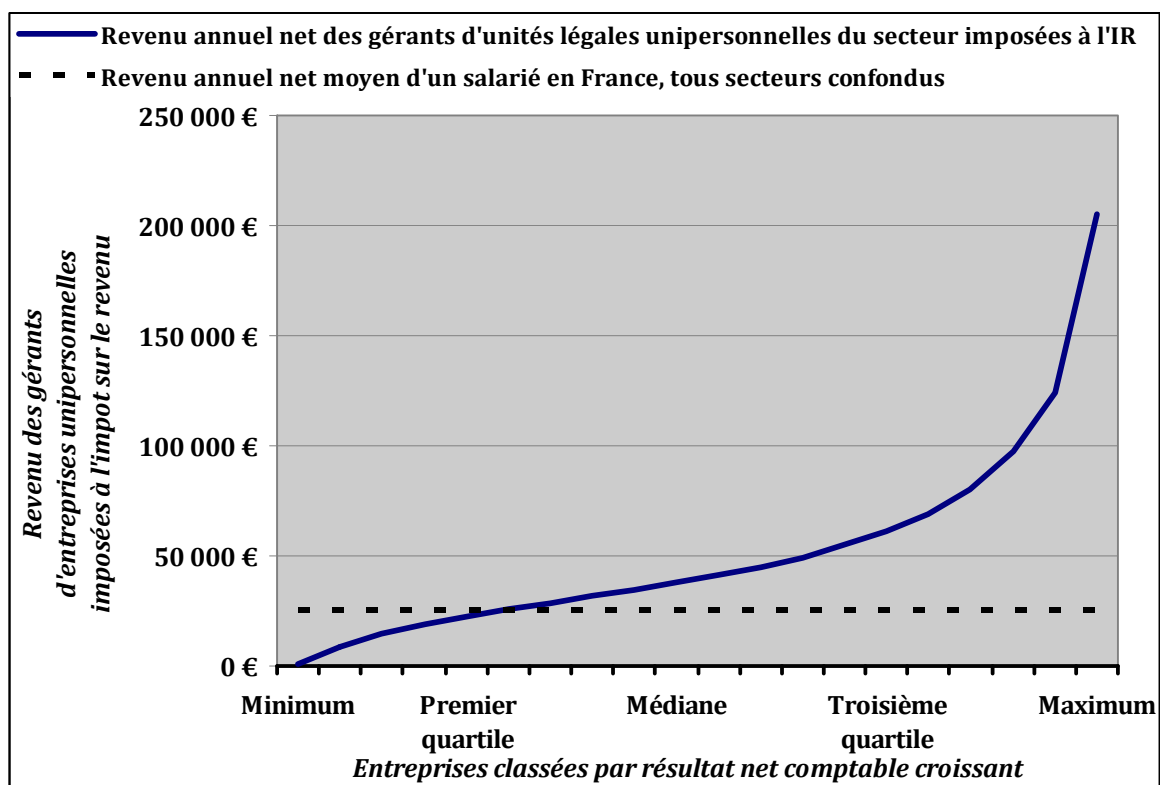
Les 10 % les mieux rémunérés ont perçu des revenus supérieurs à 121 221 € par an.

¹² Source : CNB.

¹³ Source : CNB.

¹⁴ Source : *ibid.*

Graphique 7 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de 10 cabinets d'avocat imposés à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

Sur l'échantillon de dossiers analysés, le revenu total rattachable à l'activité du premier associé s'élève à 102 593 € en moyenne. Il est **supérieur de 84 % à la moyenne nationale des structures unipersonnelles imposées sur le revenu**.

Le revenu moyen est composé à 87,8 % de traitements et salaires (90 046 € en moyenne), à 8,9 % de revenus de capitaux mobiliers (9 170 €) et à 3,3 % de revenus fonciers (3 378 €).

Tableau 7 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	90 046	87,8 %
Revenus de capitaux mobiliers	9 170	8,9 %
Revenus fonciers	3 378	3,3 %
Autres revenus	-	0,0 %
Total des revenus rattachables à l'activité	102 593	100,0 %

Source : examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010.

2. Activité de la profession

La profession d'avocat est régie par la loi du 31 décembre 1971 (profondément remaniée par la loi du 31 décembre 1990 et par celle du 25 janvier 2011), et par les trois décrets des 27 novembre 1991, 20 juillet 1992 et 25 mars 1993, ainsi que par une décision du Conseil national des barreaux à caractère normatif n° 2005/003 portant adoption du règlement intérieur national.

Les lois de 1971, 1990 puis 2011 ont créé une nouvelle profession, dont les membres portent le titre d'avocat, qui regroupe les anciens agréés, les anciens avocats, les anciens avoués de grande instance, les anciens conseils juridiques (depuis le 1er janvier 1992) et les anciens avoués près le cours d'appel (depuis le 25 janvier 2011).

Les membres de la nouvelle profession exercent l'ensemble des fonctions antérieurement dévolues aux professions d'avocat, d'avoué près les cours d'appel et de conseil juridique.

La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante.

2.1. Activités réservés aux avocats

Les avocats sont des auxiliaires de justice. Ils prêtent serment en ces termes : « *Je jure, comme avocat, d'exercer mes fonctions avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité* ». Ils revêtent dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires, le costume de leur profession. L'avocat peut librement se déplacer pour exercer ses fonctions.

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1971 stipule que « *nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit, sous réserve des dispositions régissant les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation [...] Nul ne peut, s'il n'est avocat, assister une partie dans une procédure participative prévue par le code civil* ».

2.1.1. En matière civile

La loi rend obligatoire la constitution d'avocat pour la postulation devant les juridictions civiles (représentation des parties pour les actes écrits : assignations, communication des pièces, conclusions).

Le monopole des avocats comprend :

- ◆ la postulation ;
- ◆ la plaidoirie, qui est facultative.

Ce monopole n'existe pas devant :

- ◆ les tribunaux d'instance, devant lesquels les parties se défendent elles-mêmes, avec éventuellement l'assistance ou la représentation d'un avocat, d'un parent ou d'un collègue (articles 827 et 828 du code civil) ;
- ◆ les tribunaux de commerce, devant lesquels les parties assurent leur défense, assistées et représentées éventuellement par toute personne de leur choix (articles 853 du code civil) ;
- ◆ les juridictions prud'homales (articles R516-4 et R516-5 du code du travail) ;
- ◆ le tribunal des baux ruraux (articles 883 et 884 du code civil).

Annexe 4

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 indique que les avocats exercent leur ministère et **peuvent plaider sans limitation territoriale** devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, **ils ne peuvent exercer leur activité de représentation (postulation) que devant les tribunaux de grande instance (TGI) près desquels leur barreau est constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend**, depuis la fusion des professions d'avoués près les cours d'appel et d'avocat survenue au 1er janvier 2012. Cette contrainte juridique induit un **monopole géographique de postulation**.

La compétence territoriale des avocats s'inscrit dans trois périmètres différents : ressort du TGI et ressort de la cour d'appel pour la postulation en première instance et en appel respectivement, territoire national pour la plaidoirie.

Par ailleurs, la représentation devant le Conseil d'État et la Cour de cassation est du seul ressort des avocats aux conseils.

2.1.2. En matière pénale

La constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'assises. Elle est facultative devant le tribunal de police, le tribunal correctionnel et la cour d'appel.

2.1.3. Bénéficiaires et nature de l'aide juridictionnelle

Afin d'offrir à tout public un accès égal à la justice, le législateur a, en 1972 (loi du 3 janvier 1972) puis en 1991 (loi du 10 juillet 1991) fait appel à la collectivité en fixant des budgets spécifiques qui permettaient l'indemnisation de l'avocat intervenant auprès des ménages défavorisé : il s'agit du dispositif de l'aide juridictionnelle, totale ou partielle.

L'aide juridictionnelle concerne tous les frais afférents aux instances, procédures ou actes pour lesquels elle a été accordée (honoraires d'avocat ou d'huissier de justice, en particulier), à l'exception des droits de plaidoirie. Le bénéficiaire de l'aide est dispensé du paiement, de l'avance ou de la consignation de ces frais.

Pour bénéficier de l'**aide juridictionnelle totale en 2012**, la moyenne mensuelle des revenus perçus par le foyer en 2011 doit être inférieure ou égale à **929 €**. Pour bénéficier d'une aide de l'État comprise entre 85 % et 15 % du montant des frais engagés (**aide juridique partielle**), le demandeur doit disposer de ressources comprises entre 930 euros et 1 393 €.

Ces plafonds sont majorés de 167 € pour chacune des deux premières personnes à charge (conjoint, concubin, partenaire pacsé, descendant ou ascendant) puis 106 €, pour chacune des personnes suivantes.

Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle sont exemptés de la contribution pour l'aide juridique de 35 € instituée pour toute instance produite à partir du 1^{er} octobre 2011¹⁵.

La loi sur l'aide juridictionnelle a introduit un principe dit de subsidiarité, ce qui signifie qu'une personne éligible à l'aide juridictionnelle n'en bénéficiera pas si elle est titulaire d'un contrat de protection juridique.

¹⁵ La contribution pour l'aide juridique est une taxe de 35 € (dite aussi « ticket modérateur justice ») exigée, pour toute instance introduite à compter du 1^{er} octobre 2011 devant les juridictions judiciaires et administratives. Le paiement de cette contribution, lorsqu'elle est due, constitue une condition de recevabilité de la demande.

Les personnes dispensées du paiement de la contribution sont prévues par l'article 1635 bis Q du Code général des impôts ; parmi celles-ci figurent l'État et les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

2.1.4. L'acte d'avocat

La loi du 28 mars 2011 qui a fait suite au rapport Darrois a créé « l'acte d'avocat ».

« En contresignant un acte sous seing privé, l'avocat atteste avoir éclairé pleinement la ou les parties qu'il conseille sur les conséquences juridiques de cet acte.

L'acte sous seing privé contresigné par les avocats de chacune des parties ou par l'avocat de toutes les parties fait pleine foi de l'écriture et de la signature de celles-ci tant à leur égard qu'à celui de leurs héritiers ou ayants cause. La procédure de faux prévue par le code de procédure civile lui est applicable »¹⁶.

Par sa signature, l'avocat atteste avoir pleinement éclairé la ou les parties conseillées sur les conséquences juridiques de cet acte, qui vise à proposer une sécurisation juridique des contrats conclus entre des particuliers (contrat de location, PACS, acte de cautionnement, donation –hors donation partage) ou des entreprises (ventes de fonds de commerce, cessions de parts, cessions de baux commerciaux).

L'acte d'avocat est un acte sous seing privé à la force probante renforcée. La contestation du contrat signé est ainsi rendue plus difficile. En revanche, l'acte d'avocat n'emporte pas force exécutoire, contrairement à l'acte authentique (formel mais plus lourd et plus coûteux, sans possibilité de négociation du tarif). Par ailleurs, il ne permet la réalisation d'aucun des actes qui relèvent du monopole des notaires.

La création récente de l'acte d'avocat ne permet pas à ce jour d'estimer le poids qu'il occupe ou qu'il est amené à prendre dans les activités hors monopole de la profession.

2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Le rapport Darrois¹⁷ indique dans son chapitre préliminaire que *« le monopole de la représentation et de la plaidoirie ne suffit pas assurer l'équilibre économique de la profession d'avocat »*, du fait de l'augmentation de leur nombre et de la disparition de certains contentieux (exemple des accidents de la route réglés directement entre compagnies d'assurances).

L'exercice de la profession d'avocat comprend, outre la postulation et la plaidoirie, l'assistance juridique des particuliers et des entreprises (conseils, arbitrage, rédaction d'actes sous seing privé). Dans ces activités, l'avocat est en concurrence avec les autres professionnels du droit.

La fiducie, transfert de biens sous conditions d'usage ou de durée institué par la loi n°2007-211 du 19 Février 2007, constitue depuis la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 une extension du champ d'activité des avocats. Sous certaines réserves (obligation d'assurance spécifique, notamment), les avocats sont en effet les seuls professionnels¹⁸ du droit libéraux susceptibles de constituer une fiducie à titre de garantie ou à des fins de gestion.

¹⁶ Articles 66-3-1 et 66-3-2 créés au sein de la loi du 31 décembre 1971.

¹⁷ Rapport sur les professions du droit remis au Président de la République par la Commission Darrois, mars 2009.

¹⁸ L'Article 2015 du Code Civil prévoit en effet depuis le 1er février 2009 que *« seuls peuvent avoir la qualité de fiduciaires les établissements de crédit [...], les entreprises d'investissement [...] ainsi que les entreprises d'assurance régies par l'article L. 310-1 du code des assurances. Les membres de la profession d'avocat peuvent également avoir la qualité de fiduciaire »*.

Annexe 4

La loi du 28 mars 2011 a par ailleurs autorisé les avocats à agir en qualité de mandataire de sportif¹⁹.

Selon l'article 111 du décret du 27 novembre 1991, la profession d'avocat est incompatible :

- ◆ avec toutes les activités de caractère commercial, qu'elles soient exercées directement ou par personne interposée ;
- ◆ avec les fonctions d'associé dans une société en nom collectif, d'associé commandité dans les sociétés en commandite simple et par actions, de gérant dans une société à responsabilité limitée, de président du conseil d'administration, membre du directoire ou directeur général d'une société anonyme, de gérant d'une société civile à moins que celles-ci n'aient, sous le contrôle du conseil de l'ordre qui peut demander tous renseignements nécessaires, pour objet la gestion d'intérêts familiaux ou professionnels.

Les articles 112 à 123 du même décret énoncent des activités qui peuvent être exercées par des avocats, sous certaines conditions (notamment de non défense en justice des intérêts de l'institution rejointe) :

- ◆ les fonctions de membre du conseil de surveillance ou d'administrateur de sociétés (après sept années d'exercice) ;
- ◆ les missions confiées par l'Etat à titre temporaire ;
- ◆ les mandats électifs, nationaux ou locaux ;
- ◆ les fonctions d'enseignement, de collaborateur de député ou d'assistant de sénateur, de suppléant de juge d'instance, de membre assesseur des tribunaux pour enfants ou des tribunaux paritaires de baux ruraux, de conseiller prud'homme, de membre des tribunaux des affaires de sécurité sociale, ainsi que celles d'arbitre, de médiateur, de conciliateur ou de séquestre.

2.3. Modes de rémunération

2.3.1. De façon générale, les honoraires sont librement déterminés entre les avocats et leurs clients

L'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 énonce les conditions de rémunération des avocats.

« La tarification de la postulation et des actes de procédure est régie par les dispositions sur la procédure civile.

Les honoraires de consultation, d'assistance, de conseil, de rédaction d'actes juridiques sous seing privé et de plaidoirie sont fixés en accord avec le client.

A défaut de convention entre l'avocat et son client, l'honoraire est fixé selon les usages, en fonction de la situation de fortune du client, de la difficulté de l'affaire, des frais exposés par l'avocat, de sa notoriété et des diligences de celui-ci.

Toute fixation d'honoraires, qui ne le serait qu'en fonction du résultat judiciaire, est interdite. Est licite la convention qui, outre la rémunération des prestations effectuées, prévoit la fixation d'un honoraire complémentaire en fonction du résultat obtenu ou du service rendu. »

¹⁹ La loi précise que cette représentation s'effectue dans le cadre de la réglementation propre à l'avocat, ce qui signifie qu'à la différence de l'agent sportif qui doit obtenir une licence professionnelle pour intervenir au titre des contrats sportifs, l'avocat est dispensé d'obtenir cette habilitation, son statut et ses obligations déontologiques étant suffisants.

Annexe 4

Le même article prévoit que l'exercice des fonctions d'agent sportif par un avocat est assorti d'une rémunération ne pouvant excéder 10 % du montant du contrat (plafond partagé en cas de multiplicités des agents).

Les honoraires d'avocat font ainsi l'objet d'une libre détermination avec le client, selon plusieurs modalités possibles :

- ◆ tarification au taux horaire, communiqué préalablement au client ;
- ◆ forfait pour des consultations ou la conduite de procédures récurrentes ;
- ◆ tarification mixte, mêlant une partie (forfaitaire ou au temps passé) et une partie variable, fonction du résultat obtenu ;
- ◆ tarification des procédures relatives à l'aide juridictionnelle.

S'ajoutent aux honoraires libres la rémunération due au titre de la postulation, encadrée par la réglementation (cf. encadré numéro 1), dont le montant est relativement faible en raison de son unique réévaluation intervenue en 1975, ainsi que le remboursement des frais engagés. Seules les photocopies d'actes de procédure rédigés ou établis par l'avocat postulant sont comprises dans la rémunération liée à la postulation. Les frais occasionnés par les autres formalités, recherches ou intervention de tiers (huissiers, greffe) donnent lieu au remboursement des débours.

La contestation des honoraires demandés par l'avocat est régie par les articles 174 et suivants du décret du 27 novembre 1991.

Les réclamations sont soumises au bâtonnier par l'une ou l'autre partie. Le bâtonnier est tenu de prendre une décision dans les quatre mois (un délai prorogeable de quatre mois par décision motivée du bâtonnier). En l'absence de décision ou en cas d'appel de la décision, un recours peut être demandé dans le délai d'un mois auprès du premier président de la cour d'appel, saisi par l'avocat ou la partie.

2.3.2. La rémunération de l'avocat dans le cadre de l'aide juridictionnelle fait l'objet d'un tarif réglementé

2.3.2.1. Principes généraux

La rétribution des avocats qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est déterminée en fonction du produit de l'unité de valeur (UV), fixée par la loi de finances, et des coefficients représentatifs du poids de chaque mission pour l'avocat (article 50 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991).

L'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. La rémunération de la mission d'aide juridictionnelle est ainsi assurée par le barreau dont dépend l'avocat.

La valeur de l'UV est de 22,50 € HT depuis le 1^{er} janvier 2007, après revalorisation par la loi de finances pour 2007 (contre 20,84 € HT auparavant). Ce chiffre est celui applicable pour les missions d'aide partielle.

Pour les missions d'aide totale, le montant de l'unité de valeur de référence, tel qu'il est fixé par la loi de finances, est majoré²⁰ selon un barème comportant dix tranches égales permettant de classer chaque barreau en fonction du poids de l'aide juridictionnelle pour les avocats du barreau.

²⁰ En application de l'article 27 alinéa 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, complété par l'article 116 du décret du 19 décembre 1991.

Annexe 4

L'unité de valeur varie entre 22,84 € HT pour le premier groupe (Grasse, Nice, Paris, Hauts-de-Seine) et 25,90 € HT pour le dernier groupe (Béthune, Dunkerque, Péronne...).

Le barème des coefficients des prestations tient compte, pour chaque type de mission, d'un coefficient de base et prévoit des majorations possibles et cumulables²¹.

L'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle partielle ou totale peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès, à lui payer une somme au titre des honoraires et frais, non compris dans les dépens, que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. La rémunération de l'avocat n'est plus dans ce cas déterminée suivant le barème de l'aide juridictionnelle, mais par le juge en tenant compte du coût réel de la mission d'assistance.

Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est par ailleurs tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police.

2.3.2.2. La rémunération liée à une mission d'aide juridictionnelle totale est fixée par le tarif

Le barème tarifé s'applique et couvre l'ensemble des dépenses. L'avocat ne peut facturer d'honoraires complémentaires, en dehors des majorations prévues par le tarif.

Par exemple, un divorce par consentement mutuel est tarifé à 30 UV, soit 777 € HT de rémunération pour l'avocat d'une des deux parties qui dépendrait d'un barreau du 10^{ème} groupe (et 50 UV, soit 1295 € HT si l'avocat représente les deux parties).

2.3.2.3. La rémunération liée à une mission d'aide juridictionnelle partielle est prise en charge en partie par l'État sur la base d'un tarif réglementaire et peut donner lieu à des honoraires complémentaires acquittés par le client

En cas d'aide juridictionnelle partielle, la part contributive de l'État aux dépenses est inversement proportionnelle aux ressources du bénéficiaire ; elle est calculée à partir du montant fixe d'unité de valeur égal à 22,50 € HT.

Tableau 8 : Prise en charge par l'État des frais de justice engagés en fonction des ressources du ménage

Ressources mensuelles du ménage	Contribution de l'État	Droit à un barème complémentaire libre au-delà du tarif
< 930 €	100 %	Non
de 930 à 971 €	85 %	Oui
de 972 à 1024 €	70 %	Oui
de 1025 à 1098 €	55 %	Oui
de 1099 à 1182 €	40 %	Oui
de 1183 à 1288 €	25 %	Oui
de 1289 à 1393 €	15 %	Oui
> 1 393 €	0 %	Non : honoraires libres

Source : Mission IGF

²¹ Au civil, ces majorations (dans la limite de 16 UV) peuvent résulter de la survenance d'incidents dans la procédure, de mesures de médiation ordonnées par le juge, de l'intervention d'experts, de vérifications personnelles du juge ou d'autres mesures d'instruction (dont les enquêtes sociales).

Au pénal, ces majorations sont liées au nombre de jours supplémentaires d'audience, au déroulement du débat contradictoire ou de l'audience préalable dans un établissement pénitentiaire, au déroulement de l'audience dans une emprise portuaire ou aéroportuaire, aux expertises décidées, aux déplacements réalisés ou au nombre d'auditions supplémentaires décidées.

Annexe 4

L'aide juridictionnelle partielle laisse toutefois à son bénéficiaire la possibilité d'honoraires librement négociés et fixés par convention avec l'avocat ou d'un émolument complémentaire au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent leur concours.

Une convention écrite préalable fixe, en tenant compte de la complexité du dossier, des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, le montant et les modalités de paiement de ce complément d'honoraires, dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire.

La convention rappelle le montant de la part contributive de l'État. Elle indique les voies de recours ouvertes en cas de contestation. A peine de nullité, elle est communiquée dans les quinze jours de sa signature au bâtonnier qui contrôle sa régularité ainsi que le montant du complément d'honoraires.

2.3.3. La dernière réévaluation du tarif de postulation est intervenue en 1975²²

Historiquement, la représentation des parties (ou postulation) était assurée par les avoués : avoués près les tribunaux de grande instance ou avoués près les cours d'appel. La rémunération des avoués était assurée par un tarif, fixé par un décret n°60-323 du 2 avril 1960, prévoyant un droit fixe et un droit proportionnel. Les avocats assuraient l'assistance des parties et les plaidoiries, en étant rémunérés par des honoraires, fixés librement en accord avec le client.

Lors de la suppression des offices d'avoué près les tribunaux de grande instance par la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971, l'indemnité a été fixée selon des modalités qui tenaient compte de ce que les avoués, devenus avocats par suite de la fusion des professions d'avoué de 1ère instance et d'avocat, allaient pouvoir poursuivre leur activités antérieurement dévolues au ministère obligatoire des avoués près les tribunaux de grande instance, tout en pouvant renoncer à exercer les activités antérieurement dévolues aux avocats (les plaidoiries). Ils ont ainsi conservé la rémunération de la postulation selon leur tarif et un recours limité et encadré aux honoraires (article 82 du décret de 1960).

Le tarif de postulation des avocats devant le tribunal de grande instance résulte d'une disposition transitoire²³ dont le texte définitif n'est toujours pas pris à ce jour. Ce tarif renvoie à celui des dispositions relatives aux tarifs des avoués près les tribunaux de première instance²⁴. Il est toujours en vigueur à ce jour.

L'unique actualisation du tarif intervenue suite au décret du 21 août 1975 (augmentation de 20 % des émoluments²⁵) a retiré tout lien entre ce tarif de postulation et la rémunération de l'avocat.

Les dépens dus à l'avocat postulant comprennent un droit fixe, des droits proportionnels et des débours.

Droit fixe

L'article 3 du tarif prévoit le principe de l'unicité du droit fixe : un unique droit fixe est perçu pour une même cause, même en cas d'actes procéduraux multiples ou pour le compte de plusieurs parties.

²² Source pour l'historique du tarif de postulation : *Procédure de vérification des dépens* par F. Arbellot, magistrat, auditeur à la Cour de cassation.

²³ Article 1er du décret n°72-784 du 25 août 1972 modifié par le décret n°75-785 du 21 août 1975.

²⁴ Article 81 du décret du 2 avril 1960.

²⁵ Article 1 du décret du 21 août 1975 : « Dans chaque affaire le montant des émoluments alloués à l'avocat, tels qu'ils sont déterminés à titre provisoire jusqu'à la fixation d'un tarif de la postulation et des actes de procédure par l'application du décret susvisé du 25 août 1972, est majoré de 20 % ».

Annexe 4

Selon l'article 2 du tarif, dans les instances contradictoires, le **droit fixe** s'élève après la majoration de 20 % introduite en 1975 à **6,59 €** (contre 25FF en 1960, soit 39,75 € en euros courants de 2012) mais il peut être réduit de moitié dans certains cas : si l'intérêt du litige n'excède pas 457 € (seuil non réévalué en monnaie courante depuis 1960, soit une division par dix du seuil réel entre 1960 et 2012²⁶), si la demande n'est pas contestée, si l'instance terminée par un jugement sur requête donne lieu, outre celle du droit fixe, à la perception de tout ou partie du droit proportionnel ou si l'instance est relative à un accident du travail agricole.

Selon les articles 15, 16, 17 et 18 du décret du 2 avril 1960, le droit fixe est réduit à la moitié ou à un quart du droit fixe dans les instances par défaut. A l'inverse, dans les instances se terminant par un jugement réputé contradictoire, le droit fixe est dû dans son intégralité à l'avocat postulant.

Droits proportionnels

Les droits proportionnels sont calculés différemment selon que le litige est ou non évaluable en argent.

Si le litige est évaluable en argent, l'article 4 du tarif prévoit un barème des droits dus à l'avocat dégressif par tranches selon l'intérêt du litige. Les valeurs courantes des seuils du barème sont inchangées depuis 1960, et les taux inchangés depuis la réévaluation de 20 % de 1975 : la dégressivité du barème signifie que le tarif de postulation a significativement baissé pour un même litige (en valeur constante) entre 1960 et 2012.

Tableau 9 : Barème des droits proportionnels fixés par la réglementation

Intérêt du litige	Taux des droits proportionnels
de 0 € à 1068 €	3,60 %
de 1068,01 € à 2135 €	2,40 %
de 2135,01 € à 3964 €	1,20 %
de 3964,01 € à 9147 €	0,60 %
Au-delà de 9147 €	0,30 %

Source : Mission IGF.

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

Le juge de la taxe est tenu de rechercher dans le dossier les éléments qui rendent déterminable en argent l'intérêt du litige qui n'est pas expressément déterminé. Si le litige n'est pas évaluable, il convient d'utiliser un multiple du droit fixe encore appelé droit variable qui est calculé en application des articles 13 et 14 du tarif.

2.4. Conditions d'accès à la profession

L'exercice de la profession suppose pour un candidat ²⁷ :

- ♦ la détention d'une maîtrise en droit ou équivalent (arrêté du 25 novembre 1998) ;

²⁶ En tenant compte de l'inflation, l'indice des prix à la consommation est passé de 100 en 1960 à 1040 en 2012.

²⁷ Source : articles 11 et 12 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 et articles 42 et suivants du décret n°91-1197 du 27 novembre 1991.

Annexe 4

- ◆ la réussite à l'examen d'entrée d'un centre régional de formation à la profession d'avocat (CRFPA), examen sélectif dont le taux de réussite est en moyenne nationale d'environ 35 % ;
- ◆ une formation théorique et pratique de 18 mois au CRFPA (six mois de formation commune de base, six mois de réalisation d'un projet individuel, six mois de stage auprès d'un avocat) ;
- ◆ la réussite à l'examen de sortie du CRFPA qui permet l'obtention du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) ;
- ◆ l'absence de condamnation pénale pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, et l'absence de faillite personnelle.

Le candidat doit être issu d'un État qui permet réciproquement l'exercice de la profession par des ressortissants français. Dans les faits, la direction des affaires civiles et du sceau précise que cette condition de réciprocité permet la candidature des ressortissants des États membres de l'Organisation mondiale du commerce.

Depuis la réforme du 11 février 2004, le stage de deux ans qui suivait l'obtention du CAPA et précédait l'exercice de plein droit de la profession est supprimé.

Les professionnels extracommunautaires qui souhaitent exercer en France doivent avoir subi les épreuves d'un examen de contrôle de connaissances en droit français. Pour ceux issus d'un État membre de l'Union Européenne, de Suisse ou de l'Espace économique européen, la reconnaissance des qualifications professionnelles permet l'exercice sous le titre d'avocat du pays d'origine, puis, sur demande après trois ans d'exercice en France, sous le titre français d'avocat²⁸.

Des passerelles permettent par ailleurs l'accès à la profession d'avocat des membres des autres professions du droit, c'est-à-dire, outre les magistrats, professeurs de droit, fonctionnaires de catégorie A ayant une expérience juridique de huit ans, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avoués près les cours d'appel, les greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers, les notaires, les administrateurs judiciaires, les conseils en propriété industrielle, les juristes d'entreprise ou juriste d'une organisation syndicale ayant une expérience juridique de huit ans ainsi que les mandataires à la liquidation des entreprises.

La profession d'avocat constitue une **profession juridique réglementée ouverte, grâce à l'absence de numerus clausus au cours de la formation, à la liberté d'installation, à l'ouverture des formations aux ressortissants de l'OMC et aux passerelles autorisées** pour des ressortissants étrangers et pour des professionnels du droit français.

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Organisation et représentation de la profession

Suite à la réforme de la carte judiciaire, les avocats relèvent désormais de 161 barreaux métropolitains et d'outre-mer établis auprès des tribunaux de grande instance. Chaque barreau est administré par un conseil de l'Ordre présidé par le bâtonnier. Le conseil de l'Ordre traite toutes questions intéressant l'exercice de la profession et veille à l'observation des devoirs des avocats ainsi qu'à la protection de leurs droits. Un conseil de discipline compétent pour l'ensemble des avocats du ressort de la cour d'appel statue en matière disciplinaire (sauf à Paris où le conseil de l'ordre a conservé sa compétence disciplinaire).

²⁸ En 2011, 1 709 avocats étrangers étaient inscrits en France dont 52 % originaires de l'Union Européenne ; 2.368 avocats français exercent au sein d'un barreau étranger (source : CNB).

Annexe 4

Le Conseil national des barreaux (CNB) représente la profession et veille à l'harmonisation des règles et usages. Doté d'un pouvoir normatif, il a édicté un règlement intérieur national (RIN) des barreaux de France. La profession est également traditionnellement représentée par l'ordre des avocats au barreau de Paris (représentant 40 % de la profession) et la Conférence des bâtonniers, association regroupant bâtonniers et anciens bâtonniers, à l'exclusion de celui de Paris.

2.5.2. L'obligation d'assurance²⁹

Tout avocat doit être couvert contre les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle, par un contrat souscrit auprès d'une entreprise d'assurances régie par le code des assurances, soit collectivement ou personnellement par les avocats, soit à la fois par le barreau et par les avocats.

2.5.3. Contrôle de la profession

Le bâtonnier peut, soit de sa propre initiative, soit à la demande du procureur général, soit sur la plainte de toute personne intéressée, procéder à une enquête sur le comportement d'un avocat de son barreau. Il peut désigner à cette fin un délégué, parmi les membres ou anciens membres du conseil de l'ordre. Lorsqu'il décide de ne pas procéder à une enquête, il en avise l'auteur de la demande ou de la plainte.

Au vu des éléments recueillis au cours de l'enquête déontologique, le bâtonnier établit un rapport et décide s'il y a lieu d'exercer l'action disciplinaire. Il avise de sa décision le procureur général et, le cas échéant, le plaignant. Lorsque l'enquête a été demandée par le procureur général, le bâtonnier lui communique le rapport.

Le bâtonnier dont relève l'avocat mis en cause ou le procureur général saisit l'instance disciplinaire³⁰ par un acte motivé. L'acte de saisine est notifié à l'avocat poursuivi par l'autorité qui a pris l'initiative de l'action disciplinaire, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Dans les quinze jours de la notification, le conseil de l'ordre dont relève l'avocat poursuivi désigne l'un de ses membres pour procéder à l'instruction de l'affaire. Le rapporteur procède à toute mesure d'instruction nécessaire. Le rapporteur transmet le rapport d'instruction au président du conseil de discipline au plus tard dans les quatre mois de sa désignation qui fixe la date d'audience.

Lorsque l'urgence ou la protection du public l'exigent, le conseil de l'ordre peut, à la demande du procureur général ou du bâtonnier, suspendre provisoirement de ses fonctions l'avocat qui en relève lorsque ce dernier fait l'objet d'une poursuite pénale ou disciplinaire. Cette mesure ne peut excéder une durée de quatre mois, renouvelable.

La décision de la formation disciplinaire peut être déferée à la cour d'appel par l'avocat intéressé, le bâtonnier dont il relève ou le procureur général.

²⁹ Source : article 27 alinéa 1er de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 et articles 205 et 206 du décret n°91-1197 du 27 novembre 1991.

³⁰ Le conseil de discipline est composé de représentants des conseils de l'ordre du ressort de la cour d'appel (tous professionnels ou anciens professionnels).

3. Principales questions soulevées

3.1. Les dispositions tarifaires portant sur l'aide juridictionnelle révèlent des écarts à la théorie de la définition des tarifs

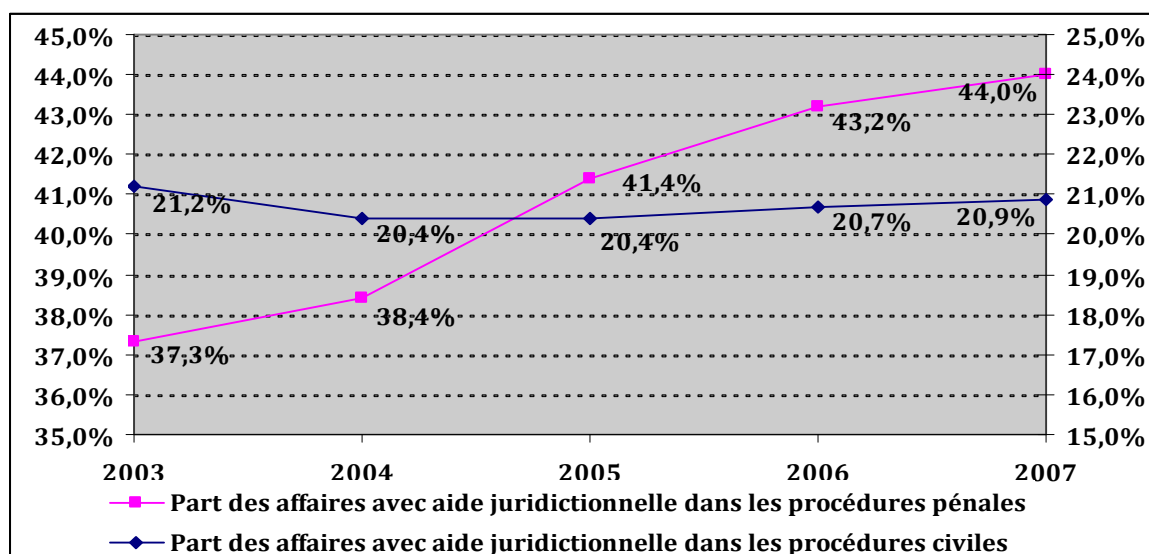
3.1.1. 380 € sont accordés en moyenne à chacun des 890 000 dossiers d'aide juridictionnelle

Après une montée en croissance de l'aide juridictionnelle (AJ) au cours des années 1990, les indicateurs chiffrés portant ce dispositif révèlent une grande stabilité depuis le milieu des années 2000 :

- ◆ nombre d'admissions annuelles fluctuant de moins de 2 % autour de **890 000** ;
- ◆ répartition entre admissions sur contentieux civils et administratifs (57 % des admissions) et admissions sur contentieux pénaux (43 %) variant de moins de 1 % de variation d'une année sur l'autre ;
- ◆ part de l'aide juridictionnelle totale comprise entre 87 % et 88 %.

Si la part des procédures civiles faisant intervenir une mission d'aide juridictionnelle est également stable (autour de 20,5 %), **le même ratio appliqué aux procédures pénales a connu une hausse significative entre 2003 et 2007 (+18 %)**, pour atteindre 44,0 %³¹.

Graphique 8 : Part des procédures judiciaires associées à une mission d'aide juridictionnelle



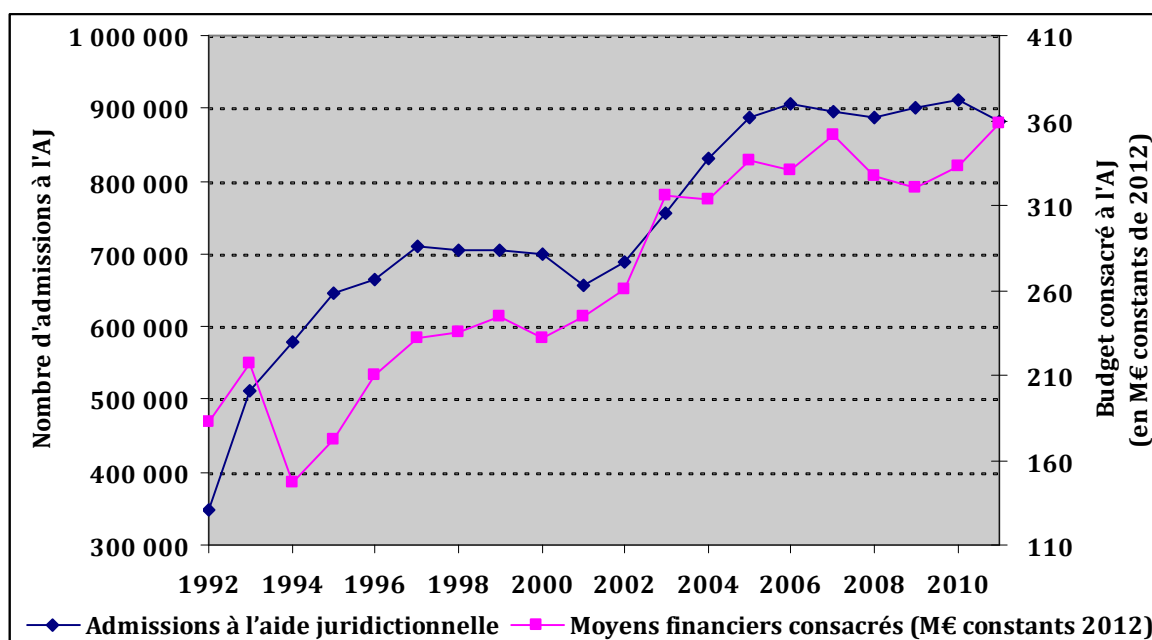
Source : « chiffres clés du ministère de la justice ».

En moyenne, chaque dossier d'aide juridictionnelle **s'est vu consacrer 380,40 €** (en monnaie constante de 2012) sur la décennie 2002-2011, une valeur dans la moyenne basse des États européens³² mais qui **s'inscrit en hausse depuis le point bas de 1994** (+60,2 % entre 1994 et 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 2,8 %).

³¹ Les données des années ultérieures ne figurent pas dans les bilans chiffrés du ministère de la justice.

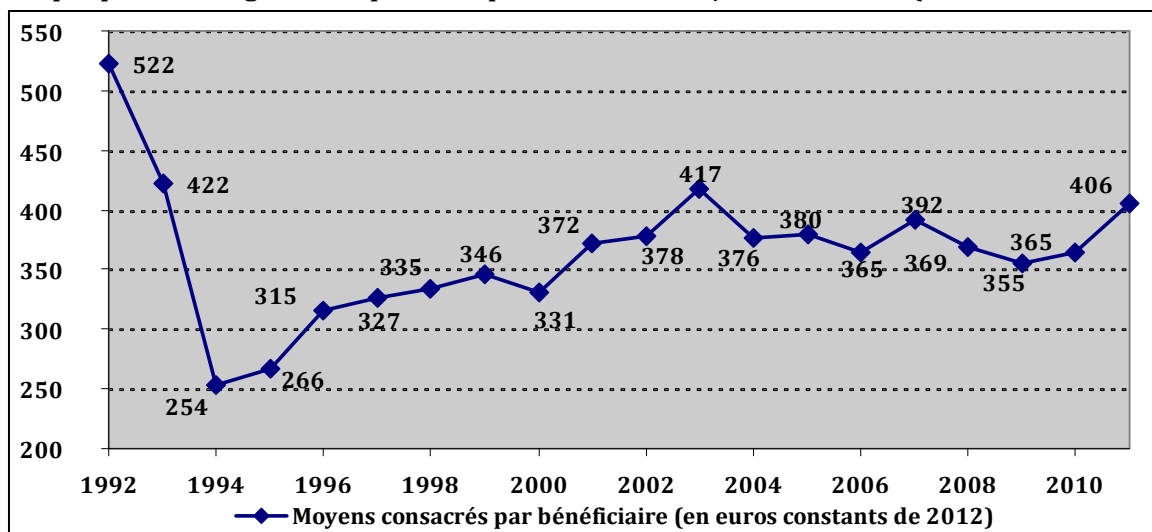
³² La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a réalisé une étude comparative en 2006 sur les systèmes judiciaires européens, en s'appuyant sur les données fournies par les États pour l'année 2004. Du point de vue du montant moyen de l'aide judiciaire allouée par bénéficiaire révélait que la France se situait dans la moyenne basse, avec 350 € de dépenses par personne (Source : rapport d'information du Sénat sur l'AJ de M. Roland du LUART, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 octobre 2007).

Graphique 9 : Nombre d'admissions et budget annuel de l'État consacré à l'aide juridictionnelle



Source : « chiffres clés du ministère de la justice ».

Graphique 10 : Budget alloué par l'État par dossier d'aide juridictionnelle (en euros constants)



Source : « chiffres clés du ministère de la justice ».

Le budget annuel consacré par l'État à l'aide juridictionnelle a doublé entre 1992 et 2011 et a crû de 6 % entre 2005 et 2011 (en euros constants) ; il atteint 351,1 M€ courants en 2011.

D'après les représentants des avocats, rencontrés par la mission, environ 320 M€ (soit 91 % du total) correspondraient à la rémunération des missions des avocats, le complément étant destiné à financer les autres officiers publics ministériels (huissiers de justice) et frais de procédure. **L'aide juridictionnelle correspond ainsi à environ 4,4 % du chiffre d'affaires de la profession**, avec un poids cependant très inégal en fonction des barreaux et des avocats au sein de chaque barreau.

Annexe 4

Tableau 10 : Indicateurs chiffrés portant sur le volume d'activité et les coûts relatifs à l'aide juridictionnelle

Année	Admissions à l'aide juridictionnelle	Moyens financiers consacrés (M€ courants)	Moyens financiers consacrés (M€ constants 2012)	Moyens consacrés par dossier (en € constants de 2012)
1992	348 587	131,02	182,0	522
1993	512 892	159,63	216,6	422
1994	579 856	110,62	147,0	254
1995	646 549	131,82	172,3	266
1996	665 719	163,44	210,0	315
1997	709 606	184,17	232,0	327
1998	703 746	189,15	235,4	335
1999	704 650	197,48	244,1	346
2000	698 779	188,05	231,3	331
2001	657 816	202,19	244,5	372
2002	688 637	219,18	260,6	378
2003	755 851	270,2	315,3	417
2004	831 754	273,9	313,1	376
2005	886 533	301,0	337,0	380
2006	904 961	300,4	330,4	365
2007	894 409	324,1	350,8	392
2008	886 337	306,8	327,1	369
2009	901 630	308,4	319,9	355
2010	912 191	321,2	332,9	365
2011	882 607	351,1	358,5	406
2012*	-	380,0	380,0	-
Évolution 1992-2011	153 %	168 %	97 %	-22 %
Évolution 2005-2011	0 %	17 %	6 %	7 %

Source : chiffres clés du ministère de la justice.

* Le budget prévisionnel pour 2012 s'est inscrit en nette hausse, à 380 M€ : il tient compte des prévisions de contribution à l'aide juridique, dont sont exonérés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. La mission a estimé cette contribution à 31,5 M€ au regard du nombre de bénéficiaires (900 000) et du montant unitaire de la contribution (35 €).

La prise en compte par l'État des dépenses liées à l'aide juridictionnelle peut justifier l'existence d'un tarif réglementé des prestations des professionnels accomplies dans ce cadre, et en particulier des avocats.

L'impératif de maîtrise de la dépense publique, à présent que le volume annuel de recours à l'aide juridictionnelle est stabilisé, passe par la régulation tarifaire des actes à un niveau adéquat.

3.1.2. L'unité de valeur, base du tarif réglementé de l'aide juridictionnelle, connaît des variations géographiques en décalage par rapport à la logique économique

En valeur réelle, l'UV s'inscrit en 2012 en baisse de 7 % par rapport à son niveau de 2002 et de 15 % par rapport à son niveau initial de 1992, en raison d'une réévaluation plus faible que le niveau de l'inflation.

Annexe 4

Tableau 11 : Évolution du niveau de l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle entre 1992 et 2012

Année	Montant de l'UV en francs courants	Montant de l'UV en euros courants (après conversion éventuelle)	Montant de l'UV en euros constants 2012
1992	125	19,1	26,5
1993	128	19,5	26,5
1995	130	19,8	25,9
1998	132	20,1	25,0
2000	134	20,4	25,1
2002	-	20,4	24,3
2004	-	20,8	23,8
2007	-	22,5	24,4
2012	-	22,5	22,5
Évolution 1992-2012	-	18 %	-15 %
Évolution 2002-2012	-	10 %	-7 %

Source : calculs de la mission IGF à partir des données courantes du rapport d'information du Sénat n° 23 (2007-2008) de M. Roland du LUART, fait au nom de la commission des finances, déposé le 9 octobre 2007.

Le rapport d'information du Sénat n° 23 (2007-2008) de M. Roland du LUART s'est attaché à mettre en relation le tarif réglementé de l'aide juridictionnelle avec les coûts supportés par les avocats. La théorie économique indique qu'une tarification efficace doit effectivement être liée aux coûts de productions efficaces (coût moyen ou coût marginal associé à une subvention).

Le rapport d'étape de la commission « accès au droit » du conseil national des barreaux adopté les 12 et 13 janvier 2007 en assemblée générale argue de l'insuffisance du montant de l'UV au moyen du cas pratique d'un cabinet de Province. Les représentants des avocats estiment que le « point mort horaire » du cabinet est d'environ 90 € HT (60 % de charges sur un taux horaire facturé de 150 €).

Le montant de l'UV étant de 22,50 € HT et cette UV étant censée correspondre à une demi-heure de travail de l'avocat d'après le CNB, la rétribution de l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle s'élèverait à 45 € HT par heure, un niveau inférieur de moitié au point mort précédemment défini.

Dans le même rapport, le CNB précise pourtant que le nombre d'avocats ayant exercé des missions à l'aide juridictionnelle a augmenté régulièrement au cours des dernières années (+1,8 point entre 2002 et 2005).

Afin d'expliquer cette tendance à la hausse et ce paradoxe apparent (l'avocat travaille à perte sur les missions d'aide juridictionnelle, mais de plus en plus d'avocats font de l'aide juridictionnelle), le CNB souligne qu'« à défaut d'être correctement indemnisée, les missions accomplies au titre de l'aide juridictionnelle ont l'avantage de générer facilement un volume d'activité et, une fois enclenchées, d'être effectivement payées. Avantage pour les cabinets individuels qui trouvent ainsi une source de revenus sûre ».

La mission n'avait pas pour objectif d'analyser la structure des coûts des cabinets d'avocats pour qualifier le niveau de l'unité de valeur réglementée. Les propos du CNB et les constats établis plus haut peuvent s'expliquer par un tarif situé en pratique au-delà du coût marginal des structures³³ mais potentiellement en-deçà du coût moyen de certains cabinets. Dans ces conditions, l'avocat ne perd pas d'argent du fait de son intervention en aide juridictionnelle à condition qu'il dispose par ailleurs d'une base d'activités plus rémunératrices qui lui permettent d'amortir les coûts fixes de son cabinet. Une forme de

³³ Ou d'au moins une partie d'entre eux, suffisante pour assurer le service rendu aux justiciables.

Annexe 4

péréquation semble donc établie en moyenne entre actes tarifés à l'aide juridictionnelle et actes libres.

Contrairement à l'UV qui détermine la rémunération prise en charge par l'État dans le cadre de l'aide juridictionnelle partielle (fixée à 22,50 € HT au niveau national), l'UV associée à l'aide juridictionnelle totale varie en fonction du barreau.

Elle s'établit entre 22,84 € HT pour le premier groupe (Grasse, Nice, Paris, Hauts-de-Seine) et 25,90 € HT pour le dernier groupe (Béthune, Dunkerque, Péronne...). L'unité de valeur applicable à l'aide juridictionnelle totale est supérieure de 13 % à Béthune par rapport à Paris, où les coûts et les salaires sont pourtant plus élevés. **Ceci constitue un écart à la théorie économique qui inciterait à retenir un tarif corrélé aux coûts.**

Dans l'exercice de définition des tarifs, le régulateur a estimé le nombre de missions d'aide juridictionnelle de chaque barreau et a visiblement intégré les possibilités de péréquation entre actes mentionnés plus haut, supérieures dans les barreaux les plus dynamiques (premier groupe) à celles des secteurs les moins attractifs.

Le tarif de l'aide juridictionnelle semble ainsi traduire une péréquation assumée par le régulateur entre actes libres et actes soumis à l'aide juridictionnelle des avocats.

3.2. L'ouverture du capital des cabinets d'avocat à d'autres professions demeure limitée

Les sociétés de participations financières de profession libérale (SPFPL) ont été instituées par la loi dite MURCEF du 11 décembre 2001. Il s'agit de sociétés holdings ayant pour objet de prendre des participations dans des sociétés d'exercice libéral ou dans des groupements étrangers de professions libérales.

Elles peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SARL), société anonyme (SA), société par actions simplifiée (SAS) ou de société en commandite par actions (SCA). Avant de pouvoir mettre en place les SPFPL pluri professionnelles, il était nécessaire de créer pour chaque profession, les SPFPL mono professionnelles.

Le décret n°2004-852 du 23 août 2004 avait permis aux avocats de constituer une SPFPL.

Le rapport de la commission présidée par Me Jean-Michel Darrois a conclu en avril 2009 à la nécessité de la mise en œuvre de l'inter-professionnalité capitalistique au sein des professions réglementées du droit.

La Chancellerie a réuni dans le cadre d'un groupe de travail l'ensemble des professions du droit concernées³⁴ pour débattre des propositions du rapport Darrois.

La loi 2011-331 du 28 mars 2011 (loi de modernisation des professions judiciaires ou juridiques) a introduit un nouvel article 31-2 à la loi³⁵ relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales qui autorise les SPFPL à détenir simultanément des parts de SEL ou de société commerciale de droit commun des professions suivantes : avocat, notaire, commissaire priseur judiciaire, huissier de justice, expert comptable, commissaire aux comptes ou conseil en propriété intellectuelle. La loi a été précisée par le décret d'application n°2012-403 du 23 mars 2012. Cette faculté est toutefois subordonnée aux conditions suivantes :

³⁴ Participaient à cette réunion de travail des représentants de la Conférence des Bâtonniers, du Conseil national des barreaux, de la Chambre nationale des huissiers de justice, de la Chambre nationale des avoués, du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires, du Conseil supérieur du notariat et du Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

³⁵ Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

Annexe 4

- ◆ la majorité du capital et des droits de vote de la SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant leur profession au sein des sociétés dans lesquelles la SPFPL prendra une participation. Le complément peut être détenu par des membres de certaines professions réglementées du droit et du chiffre³⁶, par d'anciens membres des sociétés dont la SPFPL détient une partie (dans la limite de dix ans) ou par leurs ayant droits (dans les cinq ans qui suivent le décès) ;
- ◆ les dirigeants de la SPFPL doivent être choisis parmi les membres des professions exerçant au sein de ces sociétés.

Par ailleurs, la loi précise que ces SPFPL ne pourront détenir une participation **majoritaire** dans une SEL que si la majorité de leur capital et de leurs droits de vote est détenue par des professionnels exerçant la même profession que celle constituant l'objet de la SEL. Concrètement, une SPFPL constituée majoritairement d'avocats ne pourra pas détenir la majorité d'une SEL d'experts comptables.

De même, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990 impose que plus de la moitié du capital social et des droits de vote de chaque SEL soit détenue, directement ou par l'intermédiaire des SPFPL, par des professionnels en exercice au sein de la société.

La loi a en revanche autorisé une SPFPL à prendre une participation **minoritaire** dans une SEL sans condition d'exercice par les associés de la SPFPL de leur profession au sein de la SEL.

Les avocats représentent les acteurs majeurs du développement des SPFPL, puisqu'au 1^{er} janvier 2009, 96 SPFPL d'avocats avaient été agréées, contre 2 pour des notaires et 4 pour des huissiers de justice³⁷.

Au 1^{er} janvier 2011, on dénombrait 144 sociétés de participations financières de profession libérale³⁸ dont le capital était détenu au moins en partie par des avocats. En pratique, une unique SPFPL a un capital ouvert à au moins un professionnel issu d'une autre profession que celle d'avocat (son siège est fixé dans le ressort du barreau de Toulouse). Plus de la moitié des SPFPL d'avocats sont réparties sur trois barreaux (Paris, Lyon et Rennes).

En raison des règles portant sur la forme juridique des structures d'exercice et sur la détention majoritaire des SPFPL et des sociétés d'exercice, **une réelle inter-professionnalité capitaliste ne peut être mise en œuvre dans l'état actuel de la législation.** Une même SPFPL ne pourra pas concrètement détenir de participation majoritaire dans une SEL d'avocats et une SEL d'experts-comptables.

3.3. La restriction du territoire de compétence de postulation et le tarif de postulation résultent d'héritages historiques

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

³⁶ La liste des professions des investisseurs potentiels coïncide avec celles des activités potentiellement couvertes par la SPFPL : avocat, notaire, commissaire priseur judiciaire, huissier de justice, expert comptable, commissaire aux comptes ou conseil en propriété intellectuelle. Ces investisseurs peuvent être ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, s'ils exercent en qualité de professionnel libéral, dans l'un de ces pays, une activité réglementée et dont l'exercice constitue l'objet social de l'une des sociétés ou de l'un des groupements faisant l'objet d'une prise de participation de la SPFPL.

³⁷ Source : *étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.*

³⁸ Source : *Statistique sur la profession d'avocat, Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la Justice, octobre 2011.*

Annexe 4

L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 indique que les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, ils ne peuvent exercer leur activité de représentation que devant les tribunaux de grande instance (TGI) près desquels leur barreau est constitué (article 5 de la loi du 31 décembre 1971) et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend, depuis la fusion des professions d'avoués près les cours d'appel et d'avocat survenue au 1^{er} janvier 2012.

Deux périmètres différents (un lié au TGI, l'autre à la cour d'appel) supposent ainsi l'intervention obligatoire d'un représentant local pour les clients dont l'avocat n'est pas rattaché à l'un ou l'autre. Ainsi, un avocat parisien devra avoir recours à un avocat du barreau d'Aix-en-Provence pour une affaire traitée par le tribunal provençal.

Le tarif de cette intervention est réglementé. Ainsi qu'indiqué au paragraphe 2.3.3 de la présente annexe, **ce tarif « transitoire » de postulation n'a pas été actualisé depuis 1975, et son niveau a été divisé par plus de trois pour un litige de 10 000 €.**

La mission note que pour des affaires traitées dans le périmètre du TGI dont dépend l'avocat du client, un unique professionnel assume l'ensemble des fonctions pour le compte du client. Si la compétence de postulation était nationale, il pourrait en être de même lorsque les déplacements s'effectuent entre deux villes proches mais correspondant à deux tribunaux différents. Le coût de l'intervention d'un second professionnel serait alors évité au client. Enfin, pour des distances plus importantes, la pertinence de retenir un représentant local serait retenue ou non par l'avocat en fonction des intérêts du client.

Indépendamment de la réflexion sur la pertinence d'une compétence territoriale pour la postulation, qui réduit la lisibilité et renchérit potentiellement l'intervention d'un avocat, la mission relève deux questions que ce tarif pose :

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

La mission relève cependant que la profession d'avocat est marquée par une concurrence efficace et que le tarif, largement inconnu du consommateur, ne présente pas de justification économique.

La profession et la tutelle³⁹ ont indiqué que le tarif de postulation, même non réévalué, permettait un transfert financier des demandeurs (avocats parisiens) vers les représentants locaux. Cet argument ne tient cependant pas compte de l'intérêt du client. Par ailleurs, les phénomènes de péréquation ne sont pas traités de façon efficiente par un tarif, ainsi qu'il est décrit dans l'annexe du rapport portant sur les tarifs réglementés.

³⁹ D'après la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, « cette tarification de l'activité de postulation constitue cependant une rémunération minimum des avocats inscrits dans des petits barreaux, nécessaires au maintien du maillage territorial de la carte judiciaire.

Ces avocats postulent en effet pour ceux de leurs confrères qui, inscrits dans des barreaux plus importants, interviennent en qualité de dominus litis, pour le compte notamment de clients institutionnels, tels que des organismes bancaires, compagnies d'assurance et autres institutions, qui ont souvent recours à des cabinets d'avocats plus structurés. Ces cabinets, plus proches du siège de cette clientèle et disposant de collaborateurs plus nombreux, sont titulaires de cette clientèle et sont chargés des plaidoiries, prestations rémunérées selon des honoraires négociés.

Le tarif évite que les avocats se livrent à des pratiques de dumping afin de s'attacher la postulation pour le compte de leurs confrères ou de cette clientèle institutionnelle ».

3.4. La suppression du monopole des avoués au 1^{er} janvier 2012 constitue un exemple de réforme des professions réglementées

3.4.1. Principes généraux

Il y avait au 1er janvier 2012, 430 avoués exerçant au sein de 235 offices : 53 en office individuel et les autres en qualité d'associés au sein de 182 Sociétés Civiles Professionnelles.

La réforme de la représentation devant les Cours d'appel⁴⁰, qui s'est traduite par la fusion au 1er janvier 2012 de la profession d'avoués près les cours d'appel avec celle d'avocat, avait pour objectif de simplifier l'accès à la justice en appel et d'en alléger le coût. La suppression de ce monopole, encouragée par le rapport Attali⁴¹ de 2008, s'inscrivait également dans le cadre de l'ouverture à la concurrence promue par la directive « services » de la Commission européenne.

Le Conseil constitutionnel, saisi dès l'adoption du projet de loi au sujet des modalités d'indemnisation des avoués, a déclaré⁴² contraires à la constitution certaines dispositions relatives aux postes de préjudices pouvant être indemnisés : ont été ainsi supprimés les préjudices de carrière, économiques et accessoires toutes causes confondues.

La loi prévoit l'indemnisation du droit de présentation des avoués et des indemnités de licenciement des effectifs salariés des études.

3.4.2. Indemnisation du droit de présentation

Le législateur a décidé que les avoués en exercice à la date de publication de la loi (ainsi que les associés de sociétés) ont droit à une indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation, fixée par le juge de l'expropriation du tribunal de grande instance de Paris.

Une commission nationale, présidée par un magistrat hors hiérarchie de l'ordre judiciaire doit notifier au préalable à chaque avoué le montant de son offre d'indemnisation. Si l'offre est acceptée par l'avoué, l'indemnité lui est versée dans le mois de l'acceptation. A défaut d'acceptation dans le délai de six mois, l'offre est réputée refusée et il appartient à l'avoué de saisir le juge de l'expropriation.

Tout avoué près les cours d'appel pouvait, dans l'année qui a suivi la publication de la loi, demander un acompte égal à 50 % du montant de la recette nette réalisée telle qu'elle résultait de la dernière déclaration fiscale connue à la date de la publication de la loi.

Courant 2011, la quasi-totalité des avoués a sollicité le bénéfice d'un acompte, pour un montant total versé en 2011 de 108 M€. En décembre 2011, tous les avoués ont saisi la commission nationale de leurs demandes en vue de l'offre qui devait leur être formulée dans les trois mois de la cessation d'activité et au plus tard le 31 mars 2012. La commission a ainsi formulé 235 offres d'indemnité au titre du préjudice correspondant à la perte du droit de présentation.

La commission a aussi émis 72 offres aux avoués exerçant au sein d'une société dont ils détenaient des parts en industrie. Les demandes formulées au titre d'autres préjudices personnels, écartés par le Conseil constitutionnel, ont fait l'objet de délibérations de rejet.

⁴⁰ Loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel.

⁴¹ « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France » destiné à la Présidence de la République, sous la présidence de Jacques Attali, janvier 2008.

⁴² Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011.

Annexe 4

La commission a ainsi formulé près de 300 délibérations de rejet et plus de 300 offres d'indemnisation, pour un total de 304 M€, avant déduction des acomptes versés en 2011, correspondant pour 291,7 M€ à la perte du droit de présentation et pour 12,2 millions aux parts en industrie. Le montant moyen d'offre d'indemnisation par avoué s'élève ainsi à 707 k€.

Au 1er décembre 2012, sur les offres ainsi formulées, 220 offres ont été acceptées au titre du droit de présentation et 61 au titre des parts en industrie. 15 offres au titre du droit de présentation et 11 au titre des parts en industrie n'ont pas encore été acceptées.

3.4.3. Sommes relatives aux salariés licenciés

Le glissement du calendrier parlementaire a entraîné une majoration de l'indemnisation des salariés, qui bénéficiaient d'un mois de salaire supplémentaire par année d'ancienneté.

En 2011, environ 1800 salariés travaillaient dans les études d'avoués (4,2 salariés par avoué en moyenne). Le coût des indemnités destinées aux salariés a été estimé à 68,4 millions d'euros, sur la base de 1 405 salariés licenciés au 1er décembre 2012 (78 % des effectifs licenciés), des valeurs susceptibles d'évoluer en fonction des licenciements effectifs au 31 décembre 2012.

La commission a inclus dans ses offres la participation des employeurs au contrat de sécurisation professionnelle (CSP), pour un coût moyen estimé à ce jour à 10 000 € par salarié sur la base du salaire mensuel brut, charges patronales et salariales comprises.

La commission va être saisie par la Confédération nationale des avocats (CNA) pour des demandes de remboursements des sommes qu'elle aura avancées pour le reclassement des salariés (aides au reclassement...).

3.4.4. Coût total de la réforme

Le coût total de la réforme, hors frais financiers et de gestion, peut être évalué à 385 M€ :

- ◆ 304 M€ pour les offices (offres droit de présentation + parts d'industrie) ;
- ◆ 68,4 M€ pour les salariés ;
- ◆ 10 M€ au titre du CSP (13 dont 3 déjà inclus dans les offres) ;
- ◆ 2,5 M€ pour les sommes à rembourser à la CNA.

Ces chiffres sont susceptibles d'évoluer en fonction des montants définis par le juge de l'expropriation, du nombre de licenciements effectifs au 31 décembre 2012 et du nombre de salariés acceptant le contrat de sécurisation professionnelle. Ils correspondent a priori à un minorant du coût effectif de la réforme.

Le coût de la suppression du monopole de 235 offices peut à ce stade être évalué à environ 1,6 M€ par office, associée à la perte de 1 400 emplois.

4. Option de modernisation de la réglementation : étendre au niveau national la compétence de postulation des avocats

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

Annexe 4

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

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

Le tarif réglementé lié à la postulation combine droits fixes et proportionnels. Il a été transitoirement modifié en 1975 et est toujours applicable en l'état.

Conclusion :

Dans ces conditions, plusieurs options seraient envisageables :

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

Cette mesure pourrait avoir pour inconvénient de réduire l'activité et donc les revenus des avocats qui exercent ces fonctions le plus fréquemment, lorsque la postulation peut être assurée directement par l'avocat du client.

Que le monopole de postulation soit remis en question ou non, la mission n'a pu déterminer de justification au tarif réglementé, pour une prestation de la profession d'avocat qui bénéficie par ailleurs d'une totale liberté tarifaire.

ANNEXE 5

Annexe sectorielle sur la profession d'administrateur judiciaire

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie.....	1
1.2.2. Structures d'exercice.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	3
1.3. Analyse économique de la profession	4
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	4
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	7
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	8
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires.....	9
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	10
2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions d'administrateur judiciaire.....	10
2.2. Autres activités exercées	11
2.3. Modes de rémunération	12
2.3.1. Rémunération de l'administrateur judiciaire	13
2.3.2. Rémunération du commissaire à l'exécution du plan.....	14
2.3.3. Au-delà de certains seuils, la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel.....	15
2.4. Conditions d'accès à la profession	16
2.4.1. La formation des professionnels inscrits sur la liste est organisée par le CNAJMJ.....	16
2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale.....	18
2.4.3. Depuis 2008, un tribunal de commerce peut désigner un professionnel hors de la liste nationale des administrateurs judiciaires pour exercer les fonctions d'AJ.....	19
2.5. Modalités d'exercice particulières	19
2.5.1. Contrôle de la profession.....	19
2.5.2. Obligations comptables et financières.....	21
2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats.....	21
2.5.4. Ouverture de bureaux annexes.....	22
3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES.....	22
3.1. Le nombre et la qualité moyenne des prestations des AJ progressent peu	22
3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi.....	22

3.1.2. <i>La qualité des prestations des AJ est perçue comme inégale et perfectible en moyenne</i>	23
3.2. Le tarif réglementé peine à rendre compte de la complexité des missions et à intégrer des critères incitatifs adaptés aux fonctions d'administrateur judiciaire	24
3.3. L'efficacité des procédures de redressement et de liquidation judiciaire est difficile à qualifier	25
3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée	27
3.5. Le contrôle des administrateurs judiciaires pourrait être questionné.....	29
3.6. 1,3 Md€ sont consignés par les administrateurs judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection	30
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	30
4.1. Options spécifiques à la profession	30
4.1.1. <i>Élargir le champ des professionnels disponibles par des sessions exceptionnelles d'inscription sur la liste de qualification</i>	30
4.1.2. <i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires</i>	31
4.2. Options communes à d'autres professions.....	32
4.2.1. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés</i>	32
4.2.2. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs</i>	33

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des administrateurs judiciaires (AJ) est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie

1.2.1.1. Nombre de professionnels et d'études

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 118 professionnels d'après le ministère de la justice. Au 15 novembre 2012, l'annuaire de la profession recensait 120 personnes physiques exerçant le métier d'administrateur judiciaire.

Dans la période récente 2005-2012, le **nombre de professionnels est resté stable (+4 %, passant de 114 à 118 personnes)**.

La proportion d'associés est passée d'un tiers à la moitié des professionnels entre 2005 et 2012. Dans le même temps, le nombre de personnes exerçant à titre individuel a décliné de 26 %, confirmant une tendance au regroupement.

Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels en exercice

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

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

47 % des administrateurs judiciaires exercent leur métier individuellement et représentent 65 % des 86 structures, la part complémentaire étant regroupée en 30 sociétés. Chaque société compte ainsi en moyenne 2,1 professionnels en 2012.

Tableau 2 : Professionnels et offices au 1^{er} janvier 2012

Entité	Nombre d'entités
Professionnels	118
Études individuelles	56
Sociétés	30
Ensemble des offices	86

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

1.2.1.2. Principales caractéristiques démographiques

85 % des administrateurs judiciaires sont des hommes, et **63 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans** (pour une moyenne d'âge de 53,4 ans)¹. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est légèrement supérieure à la moyenne, autour de 25 %, ce qui laisse accroire à une faible augmentation de la part des femmes dans les quinze prochaines années.

Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1^{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.

1.2.2. Structures d'exercice

En sus de l'exercice individuel, les administrateurs judiciaires peuvent constituer entre eux, pour l'exercice en commun de leur profession, des sociétés civiles professionnelles (SCP).

Ils peuvent également exercer leur profession sous forme de sociétés d'exercice libéral (SEL), être membres d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou associés d'une société en participation (SEP)².

En application du décret n° 2012-536 du 20 avril 2012, le capital d'une SEL peut être détenu conjointement par les personnes suivantes³ : anciens professionnels ou leurs ayants droits (sous condition de durée) et membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre, à l'exception des greffiers des tribunaux de commerce et des mandataires judiciaires (directement ou indirectement). La majorité des droits de vote et du capital doit revenir à des AJ exerçant au sein de la société.

Des sociétés de participations financières de professions libérales d'administrateurs judiciaires ou de mandataires judiciaires peuvent également être créées, avec les restrictions : en particulier, une SPFPL ne peut voir associés un mandataire judiciaire et un administrateur judiciaire, ou un greffier de tribunal de commerce et un administrateur judiciaire.

Tableau 4 : Structures d'exercice des administrateurs judiciaires

Entité	2010	2012
Professionnels en exercice	110	118
Exercice individuel	64	56
Nombre de sociétés civiles professionnelles (SCP)	9	11
Nombre de sociétés d'exercice libéral (SEL)	16	19
Ensemble des études	89	86

Sources : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

¹ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

² Article L811-7 du code du commerce.

³ Mentionnées à l'article 5 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

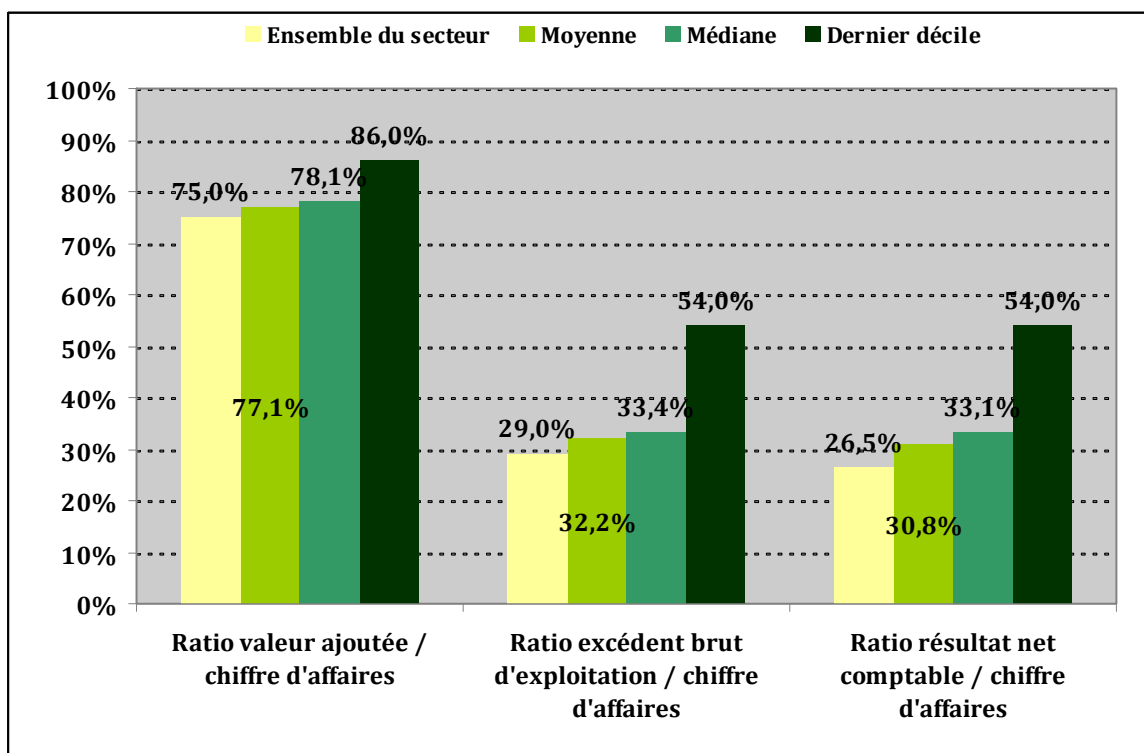
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

Tableau 5 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	100 537 984 €	1 457 072 €	901 683 €	1 500 915 €	3 007 406 €
Valeur ajoutée	75 414 868 €	1 092 969 €	731 012 €	1 211 964 €	2 260 888 €
Excédent brut d'exploitation	29 108 548 €	421 863 €	313 288 €	433 991 €	1 110 513 €
Résultat net comptable	26 690 763 €	386 823 €	308 636 €	416 555 €	877 090 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 26,5 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 30,8 %, que la médiane de la rentabilité est de 33,1 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 54,0 % en 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

74 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 6). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération de leur titulaire, **s'élève à 348 178 € en 2010, soit 14,14 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France.**

10 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 844 621 € à répartir les associés, **soit 437 627 € par associé** en retenant le nombre moyen de 1,93⁴ associés par société pour l'année 2010. La rémunération d'un associé est donc supérieure de 26 % en moyenne à celle d'un professionnel exerçant à titre individuel.

14 % des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 274 669 €.

Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	51	348 178 €	308 636 €	24 627 €	20 107 €	14,14	15,35
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	7	SS	SS				
Entreprise imposée à l'IS	11	274 669 €	161 646 €				
Total	69	386 823 €	308 636 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

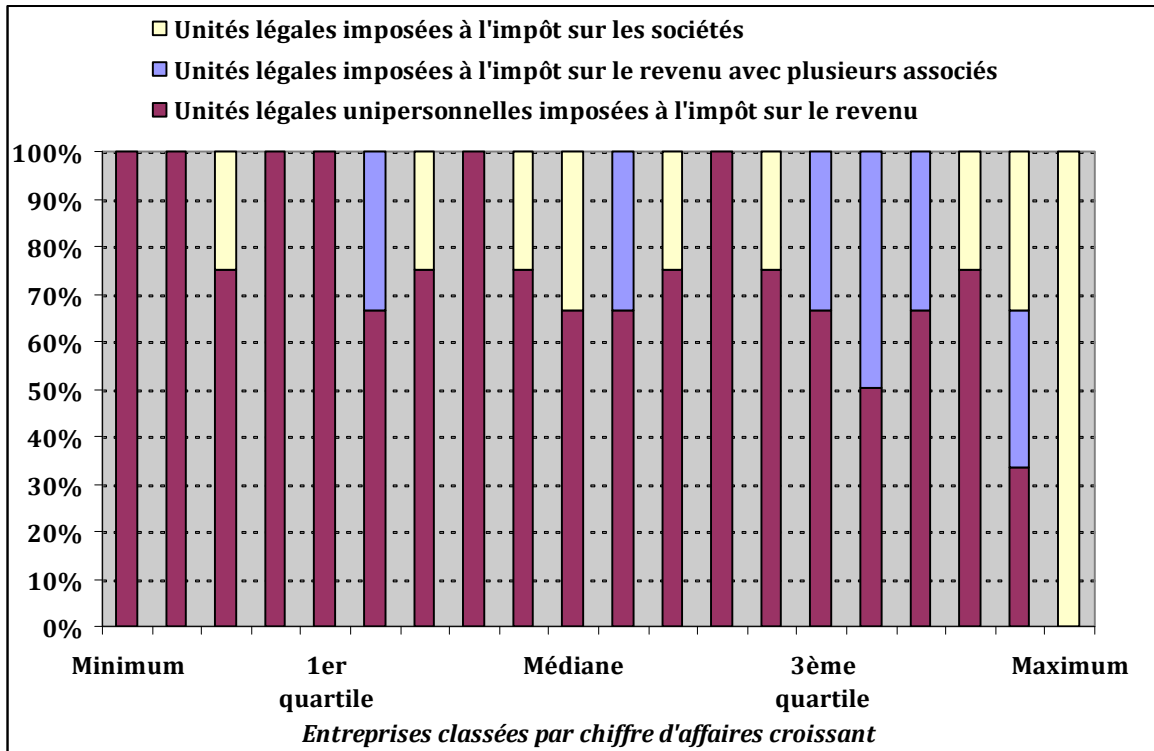
SS : information protégée par le secret statistique.

Le graphique 2 traduit une corrélation entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît lorsque le chiffre d'affaires augmente et devient minoritaire au sein du dernier quartile.

⁴ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Annexe 5

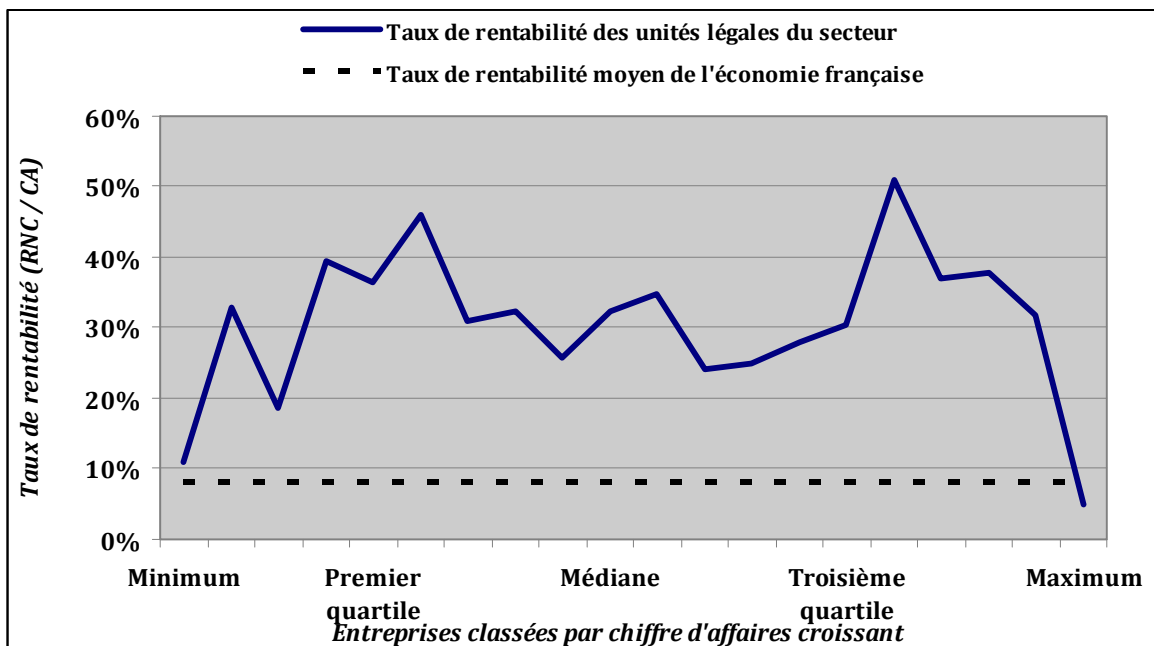
Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Annexe 5

La rentabilité des structures du secteur connaît des variations fortes (entre 20 % et 51 %) autour de la moyenne, située à 30,8 % pour l'année 2010.

La baisse de la rentabilité observable pour les structures du dernier décile peut s'expliquer par l'imposition sur les sociétés d'une majorité, voire de la totalité des entreprises. Or le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle pour les associés des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé⁵.

Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.

⁵ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

Annexe 5

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu);
- ◆ enfin, la mission a comparé les données issues de son analyse avec celles transmises par la Chancellerie, qui reposent sur les contrôles des études d'administrateurs et de mandataires judiciaires.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des administrateurs judiciaires en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-24 671 €	SS	31 203 €
Les 10 % qui gagnent le moins	84 227 €	SS	44 511 €
Les 25 % qui gagnent le moins	119 044 €	SS	56 550 €
Moyenne	348 178 €	844 621 €	274 669 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	308 636 €	SS	161 646 €
Les 25 % qui gagnent le plus	404 399 €	SS	416 555 €
Les 10 % qui gagnent le plus	787 082 €	SS	735 481 €
Les 1 % qui gagnent le plus	1 817 514 €	SS	951 803 €
Nombre d'unités légales	51	7	11
Rapport interquartile (P75/P25)	3,4	3,3	7,4

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

SS : information protégée par le secret statistique

Annexe 5

Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des administrateurs judiciaires en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	9 536 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le moins	59 325 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le moins	103 462 €	SS	SS
Moyenne	414 204 €	1 051 085 €	SS
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	243 406 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le plus	588 840 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le plus	971 949 €	SS	SS
Les 1 % qui gagnent le plus	1 817 514 €	SS	SS
Nombre d'unités légales	20	3	4
Rapport interquartile (P75/P25)	5,7	7,5	7,1

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

SS : information protégée par le secret statistique

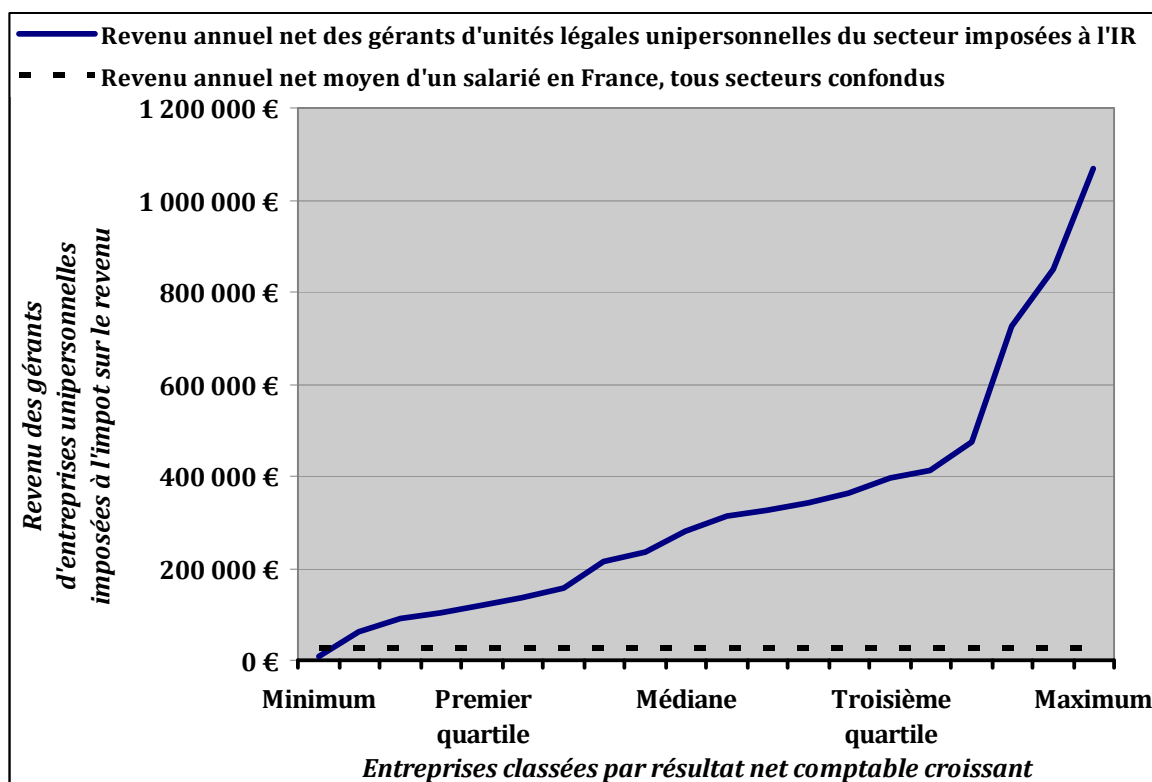
Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 19 % à la moyenne nationale des AJ**. Ces différences s'accroissent avec le chiffre d'affaires (+46 % pour le dernier quartile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société (+25 % en moyenne pour les structures à plusieurs associés soumises à l'impôt sur le revenu, +42 % pour celles soumises à l'impôt sur les sociétés).

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile le moins favorisé** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus trois fois supérieurs au revenu annuel net moyen d'un salarié en France** (graphique 4, 84 227 € contre 24 627 €).

Les revenus des 20 % de professionnels au chiffre d'affaires le plus élevé connaissent un décrochage significatif à la hausse par rapport aux autres acteurs. **Les 10 % les plus aisés perçoivent des revenus supérieurs à 971 949 € par an.**

Graphique 4 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires⁶

Les informations dont dispose la Chancellerie confirment les niveaux de revenus qui résultent de l'analyse effectuée par la mission.

La rémunération moyenne d'un administrateur judiciaire s'élève d'après les données issues des rapports de contrôle à 350 758 € pour une personne exerçant seule (moins de 1 % d'écart avec les 348 178 € établis par la mission) et à 319 196 € pour un associé (un niveau inférieur de 27 % aux 437 627 € calculés).

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1^{er} janvier 2012, d'après les données issues des rapports de contrôle des AJ

Indicateur	Exercice individuel	Exercice en société
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	973 088	1 748 838
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	350 758	616 048
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)*	350 758	319 196

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

* sur une base de 1,93 associés en moyenne par société.

⁶ Source : ministère de la justice.

2. Activité de la profession

La loi n°85-99 du 25 janvier 1985 a substitué au professionnel de la faillite qu'était le « syndic » (statut régi par un décret-loi de 1955), deux professionnels distincts, mandataires de justice, aux compétences spécifiques, complémentaires et incompatibles, pour traiter les difficultés des entreprises : les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires.

Il s'agit de deux professions libérales réglementées dont le statut résulte du titre I du livre VIII du code de commerce.

L'organe représentatif des deux professions auprès des pouvoirs publics est le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires. Outre son rôle de représentation, il assure le contrôle des études et organise la formation professionnelle.

Les administrateurs judiciaires sont les mandataires chargés, par décision de justice, d'administrer les biens d'autrui ou d'exercer des fonctions d'assistance ou de surveillance dans la gestion de ces biens.

2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions d'administrateur judiciaire

L'article L811-2 du Code du commerce indique que « *nul ne peut être désigné en justice pour exercer ces fonctions [...] s'il n'est inscrit sur la liste établie par une commission nationale instituée à cet effet* », liste divisée en sections correspondant au ressort de chaque cour d'appel. La compétence des administrateurs de la liste est nationale.

Des dérogations à ce monopole sont prévues au même article : « *toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant [certaines conditions]. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière* ».

En l'état actuel de la réglementation, les fonctions d'administrateur judiciaire ne sont plus de droit réservées aux professionnels inscrits sur la liste. Dans les faits, cependant, les désignations hors liste par le président de tribunal de commerce relèvent de l'exception (cf. partie 3.1.1) et les tribunaux de commerce désignent majoritairement des administrateurs judiciaires de la liste.

Un administrateur judiciaire peut ou doit être désigné dans les procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

Les administrateurs judiciaires ont pour mission de surveiller (pour la sauvegarde), d'assister ou de représenter (pour le redressement judiciaire) le dirigeant, d'analyser les difficultés avec lui, de réunir les partenaires, de négocier et d'élaborer un plan d'entreprise et, s'il y a lieu, de la gérer provisoirement. Pendant la période d'observation ouverte par le redressement judiciaire à la suite de la constatation de la cessation de paiements, l'administrateur judiciaire élabore le bilan économique et social de l'entreprise, au vu duquel il établira un plan de redressement, analysera les offres de reprise éventuellement dans la perspective d'un plan de cession, ou bien proposera la liquidation.

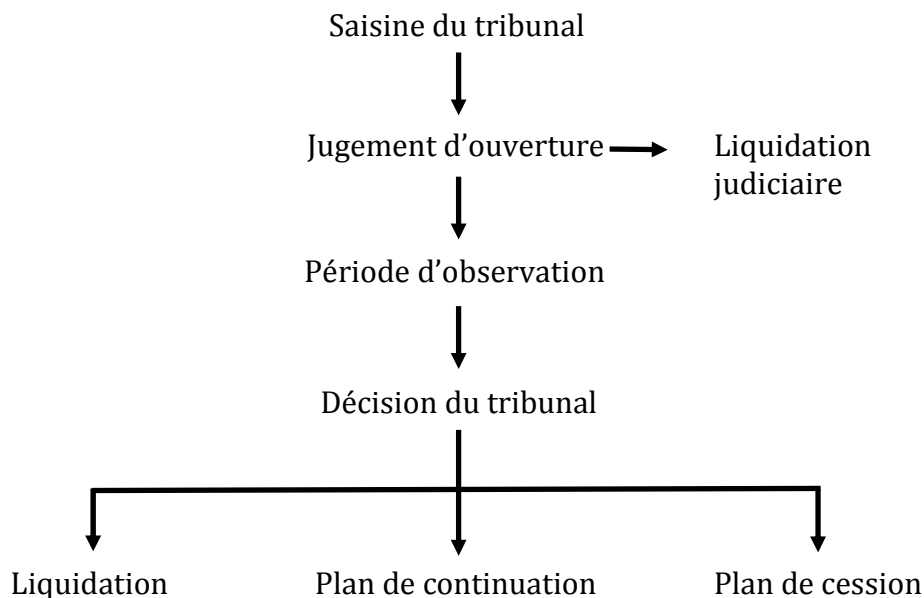
⁷ « sous réserve des dispositions particulières à certaines matières, notamment celles relatives aux mineurs et aux majeurs protégés, ou sous réserve des missions occasionnelles qui peuvent être confiées aux membres des professions judiciaires et juridiques en matière civile ».

Annexe 5

Il n'existe plus de commissaire à l'exécution du plan de cession : la désignation d'un commissaire ne s'impose qu'en cas de plan de sauvegarde ou de plan de redressement. Pendant la période d'exécution du plan de sauvegarde ou de redressement, le tribunal désigne la plupart du temps un administrateur judiciaire en tant que commissaire à l'exécution du plan.

En matière de redressement judiciaire, la désignation d'un administrateur judiciaire n'est obligatoire que pour les dossiers concernant les personnes physiques et morales dont l'effectif est supérieur à vingt salariés et dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 3 000 000 €. En deçà de ces limites, la désignation d'un administrateur judiciaire est laissée à l'appréciation du tribunal de commerce ; en l'absence de désignation, le débiteur est chargé de produire le plan de redressement qui sera présenté au tribunal. Dans tous les cas, un mandataire judiciaire est désigné en tant que représentant des créanciers.

Graphique 5 : Procédure de redressement judiciaire



Source : Gestion de la PME, Guide pratique du chef d'entreprise et de son conseil (édition 2011/2012), Éditions Francis Lefebvre.

2.2. Autres activités exercées

La qualité d'administrateur judiciaire inscrit sur la liste est incompatible avec l'exercice de toute autre profession (article L811-10 du Code du commerce), à l'exception de celle d'avocat. Elle est, par ailleurs, incompatible avec toute activité commerciale (directe ou par personne interposée), et avec la qualité d'associé ou de dirigeant dans une société non liée à l'exercice de sa profession⁸.

⁸ Sauf société civile gérant un patrimoine familial.

Annexe 5

En revanche, un administrateur judiciaire inscrit sur la liste peut exercer des activités libérales juridiques sous certaines réserves : consultant dans les matières relevant de la qualification de l'intéressé, administrateur ou liquidateur amiable⁹, expert judiciaire, séquestre¹⁰ amiable ou judiciaire, **mandataire ad hoc**¹¹, **conciliateur**¹² et commissaire à l'exécution du plan. Ces activités, sauf les trois dernières, peuvent être exercées à titre accessoire uniquement.

Nul ne peut faire état du titre d'administrateur judiciaire (en particulier, les personnes nommées par exception par un juge dans le cadre d'une liquidation) dans l'exercice de telles activités s'il n'est inscrit sur la liste des administrateurs judiciaires.

Tableau 11 : Des incompatibilités dans l'exercice de la profession d'administrateur judiciaire

Profession, mandat ou activité	AJ
Avocat	Oui
Activités à caractère commercial	Non
Associé ou dirigeant dans une société non liée à la profession	Non
Activité de consultation	Accessoire
Mandataire ad hoc désigné par le tribunal (L611-3 du code du commerce)	Oui
Conciliateur désigné par le tribunal (L611-6 du code du commerce et L351-4 du code rural et de la pêche maritime)	Oui
Commissaire à l'exécution du plan	Oui
Administrateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Oui
Liquidateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Accessoire
Expert judiciaire	Accessoire
Séquestre amiable	Accessoire
Séquestre judiciaire	Accessoire

Source : Code du commerce, articles L811-10 et L812-8.

2.3. Modes de rémunération

Les administrateurs judiciaires désignés dans une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire **sont rémunérés selon un tarif fixé par décret qui leur donne droit à un émolument arrêté par le juge et prélevé sur les fonds des procédures.**

En revanche, il convient de souligner que **les activités exercées hors redressement judiciaire donnent lieu à des émoluments libres** : ceux-ci peuvent être élevés dans les cas des mandats ad hoc ou de conciliation et contribuent à expliquer les niveaux très élevés des bénéfices constatés pour certaines études spécialisées dans les dossiers complexes.

⁹ Le rôle de liquidateur amiable consiste à représenter une société ou une association pour mener à bien les opérations de liquidation consécutives à sa dissolution, la réalisation des actifs, le paiement des créanciers, le remboursement des apports et le partage d'un éventuel boni.

¹⁰ Le séquestre conventionnel est le dépôt fait par une ou plusieurs personnes, d'une chose contentieuse, entre les mains d'un tiers qui s'oblige de la rendre, après la contestation terminée, à la personne qui sera jugée devoir l'obtenir (article 1956 et suivants du Code civil).

¹¹ Un mandataire ad hoc peut être désigné pour une mission spécifique définie dans l'ordonnance rendue par un juge : mandat s'inscrivant dans une procédure de prévention, ou mandat de représentation pour convoquer, réunir et diriger une assemblée générale.

¹² Visant à conclure un accord amiable entre débiteur et créanciers, pour une entreprise qui n'est pas en cessation de paiement ou dont la cessation de paiement date de 45 jours ou moins.

2.3.1. Rémunération de l'administrateur judiciaire

Contrairement à un mandataire judiciaire, un administrateur judiciaire ne perçoit plus de droit fixe par procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire, depuis le décret n°2006-1709 du 23 décembre 2006.

L'administrateur reçoit du débiteur une rémunération au titre des **diligences relatives au diagnostic de la procédure**, dès l'ouverture de celle-ci. Cette rémunération n'a pas à être arrêtée par décision de justice. Exprimée en taux de base¹³, elle varie entre 10 et 100 (soit entre 1 000 € et 10 000 €) en fonction des effectifs du débiteur à la date de la demande d'ouverture de la procédure, du chiffre d'affaires hors taxes apprécié à la date de clôture du dernier exercice comptable et, le cas échéant, du total du bilan (articles R663-3 et R663-4 du code de commerce).

Il lui est alloué au titre de sa mission **d'assistance, de surveillance ou d'administration**, un droit proportionnel modulé selon la mission et calculé en fonction du chiffre d'affaires du débiteur pendant la période d'observation ou le maintien d'activité. Le droit calculé pour une mission d'assistance (par le barème dégressif de l'article R663-5 du code de commerce) est réduit de 25 % pour une mission de surveillance, et majoré de 50 % pour l'administration de l'entreprise sans assistance d'un tiers.

Si la procédure est une sauvegarde ou un redressement judiciaire, le droit proportionnel n'est acquis qu'au terme de celle-ci. Si la procédure est une liquidation judiciaire, il n'est acquis qu'après la décision arrêtant la cession de l'entreprise ou mettant fin au maintien de son activité (article R663-3, et R663-5 à R663-8 du code de commerce).

L'administrateur reçoit une rémunération forfaitaire au titre de **l'élaboration du bilan économique, social et environnemental**, qui précise l'origine, l'importance et la nature des difficultés de l'entreprise. Exprimée en taux de base, elle varie entre 15 et 150 (soit entre 1 500 € et 15 000 €) en fonction des effectifs du débiteur à la date de la demande d'ouverture de la procédure, du chiffre d'affaires hors taxes apprécié à la date de clôture du dernier exercice comptable et, le cas échéant, du total de bilan. Cette rémunération est majorée de 50 % en cas d'arrêt du plan. Elle n'est acquise que lorsque le tribunal a statué sur le plan ou, à défaut de présentation d'un plan, a prononcé une liquidation judiciaire (articles R663-3 et R663-9), mais peut seule faire l'objet d'une demande de provision (dans certaines limites).

Il lui est alloué une rémunération spécifique lorsque **des comités de créanciers** ont été réunis, composée d'un droit fixe de 150 euros par créancier membre d'un comité et d'un droit proportionnel fixé à 0,1 % des créances lorsque le plan a été arrêté conformément au projet adopté par les comités (article R663-10).

Il lui est alloué **en cas de plan de cession de l'entreprise**, un droit proportionnel calculé sur le **montant du prix de cession**, selon un barème dégressif prévu à l'article R663-11 (tranches de 5 % sous 15 000 € à 1 % au-delà de 300 000 €). Ce droit n'est acquis que sur justification de la passation de la totalité des actes de cession. Le même barème s'applique pour un droit proportionnel assis sur le **montant de l'augmentation des fonds propres** prévue par un plan de sauvegarde ou de redressement.

¹³ La valeur du taux de base est fixée à 100 euros depuis le 23 décembre 2006 (article R663-3 du Code de commerce).

Tableau 12 : Barèmes réglementaires par tranches des droits variables des administrateurs judiciaires en fonction de la prestation et du montant des sous-jacents

	Mission d'assistance	Mission de surveillance	Mission d'administration	Arrêté de plan de cession
Codification du barème	R663-5	R663-6	R663-7	R663-11
Assiette des droits	Chiffre d'affaires de la période	Chiffre d'affaires de la période	Chiffre d'affaires de la période	Montant HT des actifs du plan
de 0 à 15 000 €	2,00 %	1,50 %	3,00 %	5,00 %
de 15 001 à 50 000 €	2,00 %	1,50 %	3,00 %	4,00 %
de 50 001 à 150 000 €	2,00 %	1,50 %	3,00 %	3,00 %
de 150 001 à 300 000 €	1,00 %	0,75 %	1,50 %	1,50 %
de 300 001 à 750 000 €	1,00 %	0,75 %	1,50 %	1,00 %
de 750 001 à 3 000 000 €	0,60 %	0,45 %	0,90 %	1,00 %
de 3 000 001 à 7 000 000 €	0,40 %	0,30 %	0,60 %	1,00 %
de 7 000 001 à 20 000 000 €	0,30 %	0,23 %	0,45 %	1,00 %
au-delà de 20 000 000 €	Arrêt par un magistrat de cour d'appel (R663-13)			1,00 %

2.3.2. Rémunération du commissaire à l'exécution du plan

Lorsque le tribunal adopte un plan de sauvegarde ou un plan de redressement (plan de continuation), il désigne un commissaire à l'exécution du plan, chargé de veiller à son exécution. Le commissaire au plan ne représente pas le débiteur. Il peut s'agir d'un administrateur judiciaire ou d'un mandataire judiciaire. Sans que les textes confient exclusivement à l'une ou l'autre profession les différents types de plan, la fonction de commissaire à l'exécution relève davantage, en pratique, de l'administrateur judiciaire, lorsqu'il en a été nommé un.

Il est alloué, chaque année, au commissaire à l'exécution du plan, après justification de l'accomplissement des diligences requises :

- ◆ au titre des actes et diligences compris dans sa mission, un droit égal à la moitié de celui alloué à l'administrateur au titre de sa mission de diagnostic. Ce droit n'est acquis qu'après dépôt au greffe d'un rapport annuel¹⁴ (article R663-14) ;
- ◆ au titre de la mission de perception et de répartition des dividendes prévus par le plan résultant de la loi de sauvegarde des entreprises (article L. 626-21 in fine), un droit proportionnel calculé sur le montant cumulé des sommes encaissées par l'ensemble des créanciers (droit réduit de moitié s'il n'a été versé de dividende qu'à un seul créancier, article R663-16).

Il peut être également alloué une rémunération spécifique au commissaire à l'exécution du plan qui a assisté le débiteur dans la préparation d'un projet ayant pour objet une modification substantielle du plan. Le principe est, dans la limite d'un certain plafond, le montant de cette rémunération, sont laissés à l'appréciation du président du tribunal. Le plafond est fixé à la moitié de la rémunération allouée à l'administrateur judiciaire au titre de l'élaboration du bilan économique, social et environnemental et de l'assistance à la préparation du projet de plan.(article R663-15).

Enfin, il est dû au commissaire à l'exécution du plan, au titre des créances enregistrées, un droit fixe par créance égal à celui que perçoit le mandataire judiciaire lorsqu'il accomplit cette diligence (article R663-17).

¹⁴ Prévus à l'article R626-43 du code de commerce.

2.3.3. Au-delà de certains seuils, la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel

Si la rémunération calculée en application du tarif excède 100 000 € HT pour l'administrateur, ou, au titre d'une année, 15 000 € H.T. pour le commissaire à l'exécution du plan de sauvegarde ou de redressement, celle-ci doit être arrêtée par un magistrat de la cour d'appel délégué par le premier président et non plus par le président du tribunal ou son délégué (articles R663-13, et R663-16). Le magistrat de la cour d'appel statue au vu de la proposition du juge-commissaire, d'un état de frais et d'un état descriptif des diligences accomplies, de l'avis du ministère public et de l'avis du débiteur, si ce dernier a été adressé.

Le magistrat de la cour d'appel arrête également l'entière rémunération de l'administrateur, sous réserve du droit prévu au titre des diligences relatives au diagnostic de la procédure, lorsque le chiffre d'affaires du débiteur, réalisé pendant la période d'observation, excède 20 000 000 € (articles R663-5 à R663-7).

La décision peut être frappée de recours devant le premier président de la cour d'appel par l'administrateur, le débiteur et le ministère public.

Contrairement aux mandataires judiciaires, aucun plancher tarifaire associé à une indemnisation n'est défini pour les administrateurs judiciaires.

Encadré 1 : Modifications portant sur la rémunération des administrateurs judiciaires introduites depuis le décret initial 85-1390 du 27 décembre 1985

Décret 2001-373 du 27 avril 2001

Conversion stricte des montants du décret de 1985 en euros.

Loi 2003-7 du 3 janvier 2003

La rémunération associée à l'activité de tiers (avocats, experts-comptables) pour des tâches relevant de la responsabilité des administrateurs doit désormais être prélevée sur le tarif qui revient à l'administrateur. Auparavant, ces frais pouvaient donner lieu à une facturation supplémentaire, conduisant au doublement des frais de procédure pour une même action réalisée (état des créances salariales, notamment) dénoncée dans le rapport conjoint de 1998 de l'Inspection des finances et de l'Inspection des services judiciaires.

Décret 2004-518 du 10 juin 2004

Simplification des montants en euros des seuils et de certaines rémunérations (par exemple, arrondi d'un seuil de 152 450 euros à 150 000 €).

Revalorisation substantielle des droits perçus pour l'administration d'une entreprise pour un chiffre d'affaires supérieur à 450 000 € (taux de 0,65 % au lieu de 0,50 % jusqu'à 1 500 000 €, puis de 0,50 % au lieu de 0,20 % jusqu'à 4 500 000 € et enfin de 0,35 % au lieu de 0,10 % au-delà de ce dernier seuil).

Impossibilité de percevoir l'intégralité de la rémunération sous forme d'acomptes avant la clôture du dossier (seuil fixé aux deux tiers de la rémunération due).

Loi 2005-845 du 26 juillet 2005

Extension du champ d'activités des administrateurs aux procédures de sauvegarde créées par la loi.

Décret 2006-1709 du 23 décembre 2006

Apport de précisions sur les chiffres d'affaires et le total du bilan pris en compte pour la rémunération.

Revalorisation du taux de base de 69 € (niveau inchangé depuis 1985) à 100 €, permettant de corriger les effets de l'inflation (en monnaie constante, le niveau défini fin 2006 est très légèrement inférieur -de 2 %- à celui de fin 1985).

Annexe 5

Suppression du droit fixe par procédure. Ce droit, établi à 15 000FF en 1985, n'avait pas été réévalué depuis (ce qui revenait à une baisse du tarif de 34 % entre 1985 et 2006 en tenant compte de l'inflation) ; il s'élevait à 2 287 € avant sa suppression.

Le droit fixe est remplacé par la tarification du diagnostic de la procédure, une prestation dont la rémunération varie entre 1 000 € et 10 000 € en fonction de la taille de l'entreprise (2 000 € pour une entreprise avec de 6 à 19 employés ou un CA compris entre 750 000 € et 3 000 000 €).

Définition de la rémunération liée aux prestations dans le cadre des procédures de sauvegarde.

Suppression des fourchettes de rémunération en taux de base pour le tarif forfaitaire lié à l'élaboration du bilan économique et social (un taux unique est défini par tranche), et réduction du nombre de tranches (de huit à cinq), avec création d'une incitation en cas d'arrêt d'un plan de sauvegarde ou de redressement.

Revalorisation significative des taux droits proportionnels pour la mission d'administration et redéfinition des seuils (cf tableau ci-dessous).

Le seuil de rémunération au-delà duquel la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel au vu d'un état de frais et des diligences accomplies (et sur proposition du juge commissaire) est relevé de 68 602 € (seuil inchangé depuis 1985) à 100 000 € HT.

Réduction du nombre de tranches du barème des droits proportionnels liés à l'arrêt d'un plan de cession et à la passation effective des cessions (de neuf à cinq). Au-delà de 300 000 € de cessions, la rémunération est significativement augmentée (taux de 1 % au lieu de 0,50 % au-delà de 457 000 €, de 1 % au lieu de 0,30 % au-delà de 762 000 €). Suppression de la majoration liée au poids des cessions au regard du passif admis.

Suppression des fourchettes de rémunération des commissaires à l'exécution du plan et indexation de leur rémunération sur les mêmes barèmes que ceux des administrateurs judiciaires.

Tableau 13 : Evolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)

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

Source : Mission IGF.

2.4. Conditions d'accès à la profession

2.4.1. La formation des professionnels inscrits sur la liste est organisée par le CNAJMJ

Le CNAJMJ, Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires, est chargé de la formation des stagiaires et des maîtres de stage ainsi que des examens professionnels. Il existe par ailleurs des formations universitaires en masters spécialisés préparant aux examens.

Annexe 5

L'accès à la profession suppose la validation de cinq étapes :

- ◆ détention au minimum d'un master 1 (bac + 4) en droit, en sciences économiques, en gestion, soit titulaire du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG), du diplôme d'expertise comptable (DEC), ou d'un diplôme d'école de commerce (Articles R 811-7 et R 812-4 du Code de Commerce) ;
- ◆ réussite à l'examen d'accès au stage professionnel (régé par deux arrêtés du 31 août 2004), qui comporte sept épreuves écrites en droit et comptabilité et une épreuve orale. La composition du jury d'examen d'accès¹⁵ comprend deux professionnels sur les six membres. Une dizaine de candidats par an sont généralement admis à cet examen, qui ne peut être présenté plus de trois fois ;
- ◆ validation d'un stage professionnel rémunéré d'une durée minimale de trois ans et maximale de six ans, auprès d'un maître de stage, lui-même administrateur judiciaire (article R811-15 du Code du Commerce). La pratique antérieure auprès d'autres professions réglementées du droit ou du chiffre peut être décomptée sous certaines conditions (réduction de moitié de la durée prise en compte), et une partie du stage peut être effectuée auprès des mêmes professions (dans la limite d'un tiers du stage). Un certificat de fin de stage est délivré ;
- ◆ réussite à un examen professionnel sélectif d'aptitude aux fonctions d'administrateur judiciaire (défini par deux arrêtés du 22 mars 2006), qui ne peut être présenté que deux fois (conduisant à l'allongement par certains candidats de la durée du stage pour maximiser leurs chances de réussite).
- ◆ inscription sur une liste établie par une commission nationale. Le Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires est appelé à donner son avis sur toute nouvelle inscription (dans un délai d'un mois).

L'examen d'accès au stage a été institué par la loi du 3 janvier 2003, afin d'objectiver les possibilités d'entrée de nouveaux candidats.

Les règles professionnelles limitent à deux le nombre de stagiaires au sein d'une étude. Le CNAJMJ a l'obligation d'aider les candidats admis à l'examen d'accès au stage à trouver un stage. D'après la DACS du ministère de la justice, aucun candidat admis à l'examen d'accès au stage n'est resté sans affectation, même si des difficultés peuvent exister.

Des dispenses d'examen au stage et des dispenses partielles de stage et de tout ou partie de l'examen d'aptitude¹⁶ peuvent être accordées par la commission nationale à des personnes justifiant de compétences et d'expérience professionnelle fixées par décret¹⁷.

Sont dispensées des conditions de diplôme, de stage et d'examen professionnel d'aptitude les personnes qui justifient avoir acquis, dans un État membre des communautés européennes autre que la France ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, une qualification suffisante pour l'exercice de la profession d'administrateur judiciaire, sous réserve d'avoir subi un examen de contrôle des connaissances.

¹⁵ Fixée par l'article R811-10 du Code du commerce,

¹⁶ A l'exception de l'épreuve portant sur le statut et la déontologie de la profession d'administrateur judiciaire, cf. article R811-25 du Code du commerce.

¹⁷ Avocats, notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce ayant exercé cinq ans au moins, juristes d'entreprises, titulaires des diplômes mentionnés à l'article R. 811-7 du Code de Commerce ayant exercé quinze ans au moins, experts comptables et commissaires aux comptes ayant exercé cinq ans, mandataires judiciaires à condition d'être retirés de la liste.

Annexe 5

Tableau 14 : Réussite des candidats aux deux examens d'accès à la profession d'administrateur judiciaire, et rythme de tenue desdits examens

Année	Examen d'accès au stage			Examen d'aptitude		
	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite
2006	32	15	47 %	10	3	30 %
2007	pas de session			pas de session		
2008	30	9	30 %	pas de session		
2009	35	10	29 %	15	10	67 %
2010	49	11	22 %	8	7	88 %
2011	42	14	33 %	pas de session		
2012	ND			6	ND	

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

ND : données non disponibles.

L'organisation des épreuves annuelles suppose qu'un jury ait été constitué et ait fixé le calendrier de la procédure. Durant la période 2006-2012, certaines années ont été marquées par l'absence d'examen, du fait de l'impossibilité de nommer les membres du jury dans les délais requis.

La non-tenue de l'examen d'accès au stage une année réduit mécaniquement le vivier des futurs professionnels, tandis que l'absence d'examen d'aptitude conduit les stagiaires à retarder leur inscription sur la liste nationale.

Le ministère de la justice indique au sujet des sessions d'examen d'aptitude qui n'ont pas eu lieu qu'il « *n'a pas été signalé de difficultés graves liées à l'allongement des stages* » qui en a résulté.

2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale

La commission nationale prévue à l'article L811-2 est responsable de l'inscription des professionnels sur une liste nationale. Elle est désignée pour trois ans (mandat renouvelable une fois) et présente une composition sans représentant de la profession :

- ◆ un conseiller à la Cour de cassation, président ;
- ◆ un magistrat de la Cour des comptes ;
- ◆ un membre de l'inspection générale des finances ;
- ◆ un magistrat du siège d'une cour d'appel ;
- ◆ un membre d'une juridiction commerciale du premier degré ;
- ◆ deux professeurs ou maîtres de conférences de droit, de sciences économiques ou de gestion ;
- ◆ un représentant du Conseil d'État ;
- ◆ deux personnes qualifiées en matière économique ou sociale, désignées par le Garde des Sceaux.

Lorsqu'elle est saisie en application de l'article L812-4 ou siège comme chambre de discipline, la commission comprend en outre trois administrateurs judiciaires inscrits sur la liste, élus par leurs pairs.

Un magistrat du parquet est désigné pour exercer les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de la commission nationale et assurer notamment l'instruction des demandes d'inscription.

Annexe 5

La commission nationale peut (de sa propre initiative ou saisie par le gouvernement, par le parquet ou par le conseil national), par décision motivée et après avoir mis l'intéressé en demeure de présenter ses observations, retirer de la liste un administrateur judiciaire invalide ou qui aurait révélé son inaptitude à assurer l'exercice normal de ses fonctions.

Nul ne peut être inscrit sur la liste par la commission s'il ne remplit les conditions suivantes :

- ◆ être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- ◆ n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur ou à la probité ayant donné lieu à une condamnation pénale ou à une sanction disciplinaire ou administrative, ni avoir été frappé de faillite personnelle ;
- ◆ les personnes morales inscrites ne peuvent exercer les fonctions d'administrateur judiciaire que par l'intermédiaire d'un de leurs membres lui-même inscrit sur la liste.

2.4.3. Depuis 2008, un tribunal de commerce peut désigner un professionnel hors de la liste nationale des administrateurs judiciaires pour exercer les fonctions d'AJ

Une disposition d'ouverture à la concurrence externe a été introduite par la loi du 3 janvier 2003 « à titre exceptionnel », avant que le caractère exceptionnel ne soit supprimé par l'ordonnance n°2008-1345 du 18 décembre 2008¹⁸. Depuis l'ordonnance de 2008, le terme de « monopole » ou d'activités « réservées » ne correspond ainsi plus à une réalité juridique mais à un constat de fait dans la majorité des juridictions (cf. 3.1.1).

Les désignations hors liste sont subordonnées à la souscription d'un contrat d'assurance.

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Contrôle de la profession

La comptabilité des affaires doit être vérifiée deux fois par an par un commissaire aux comptes, qui est tenu de signaler toute anomalie aux instances chargées du contrôle.

Les administrateurs judiciaires sont placés sous la surveillance du ministère public. L'inspection des administrateurs et mandataires judiciaires incombe au premier chef à des magistrats inspecteurs régionaux (MIR) désignés par le Garde des Sceaux¹⁹, dont l'activité est coordonnée au niveau central par un magistrat coordonnateur également désigné par le Garde des Sceaux. Ces inspecteurs sont des magistrats des parquets généraux, qui furent nommés pour la première fois en avril 2000.

Le Conseil National des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMI), en vertu de la mission qu'il a reçue de la loi est habilité à exercer sur l'activité des professionnels un contrôle régulier, tous les trois ans, et un contrôle occasionnel. Ce dernier peut être prescrit par le Président du Conseil National, le Procureur de la République, le Procureur Général, le Garde des Sceaux, les commissaires du Gouvernement près les commissions d'inscription et de discipline ou le magistrat coordonnateur qui est désigné par le Garde des Sceaux ou le Parquet pour l'inspection des administrateurs judiciaires d'une ou plusieurs cours d'appel.

¹⁸ « Toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme administrateur judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant les conditions définies aux 1° à 4° de l'article L. 811-5. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière. » (article L.811-2 du code de commerce).

¹⁹ Pour le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel.

Annexe 5

En vertu de l'article R814-45 du code de commerce, le contrôle, qu'il soit régulier ou occasionnel, est effectué **par trois contrôleurs : deux administrateurs judiciaires d'un autre ressort judiciaire que l'étude contrôlée, et un commissaire aux comptes.**

L'examen de la période 2000-2012 fait apparaître un nombre de contrôles important lors de la période 2000-2004 qui a encadré la parution de la loi de 2003 de réglementation des professions de mandataires et d'administrateurs judiciaires. Depuis, le nombre de contrôles a significativement baissé.

Sur la **période 2008-2010, 33 contrôles ont été effectués chaque année pour 86 études, une division par deux par rapport au rythme du début des années 2000.** Le rythme actuel correspond à un contrôle périodique **par les pairs tous les 2,6 ans,** et à une absence de contrôle occasionnel ou d'inspection diligentée par la Chancellerie (le rapport de la dernière inspection a été remis en 2005).

La baisse du nombre d'inspections diligentées par les MIR s'explique d'après une note transmise à la mission par la Chancellerie « *par l'amélioration des contrôles triennaux et des contrôles occasionnels qui a été rendue possible par les efforts conjoints de la Chancellerie et du CNAJMJ. Les inspections des MIR sont lourdes à mettre en place, et doivent avoir un caractère exceptionnel et très ciblé, notamment pour répondre à une situation grave et urgente. En 2011/2012, trois dossiers ont conduit la Chancellerie à étudier l'éventualité d'une inspection avec le MIR compétent. Il s'est avéré à chaque fois préférable de recourir à un contrôle occasionnel.*

Les contrôles occasionnels ne se justifient, quant à eux, que si les défaillances signalées dans les contrôles périodiques ne sont pas corrigées ou persistent. Le suivi effectué par les MIR, le CNAJMJ et la Chancellerie s'avère assez efficace à cet égard pour éviter le déclenchement d'un nouveau contrôle. Les contrôles occasionnels peuvent aussi être déclenchés lorsqu'une nouvelle difficulté est signalée, soit à l'initiative du CNAJMJ, soit sur demande de la Chancellerie, en pratique. La baisse de ces contrôles depuis 2006 (10 contrôles) n'apparaît pas significative, compte tenu de leur nombre limité ».

Tableau 15 : Nature et nombre des contrôles effectués entre 2000 et 2011 (par date de dépôt des rapports)

Période	Contrôles périodiques	Contrôles occasionnels	Inspections	Total
2000	59	1		60
2001	55	9	1	65
2002	55	4	1	60
2003	54	3	2	59
2004	56	10	1	67
2005	31	7	2	40
2006	36	4		40
2007	34	1		35
2008	29	2		31
2009	30	1		31
2010	34	2		36
2011*	26			26
Total	499	44	7	550
Moyenne annuelle sur la décennie 2001-2010	41	4	1	46
Écart de la période 2008-2010 à la moyenne décennale	-25 %	-61 %	-100 %	-30 %

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

**données à la saisie incomplètes.*

Annexe 5

La commission nationale de discipline, composée de douze membres dont trois appartiennent à la profession, peut prononcer des sanctions disciplinaires à leur encontre en cas, notamment, de manquement aux règles professionnelles.

Les peines disciplinaires prévues par les textes sont par ordre croissant de gravité :

- ◆ l'avertissement ;
- ◆ le blâme ;
- ◆ l'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ;
- ◆ la radiation de la liste des administrateurs judiciaires.

Les données transmises par la Chancellerie sur les suites des contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires confondus permettent de relever trois saisines du commissaire du gouvernement pour l'ensemble de la période 2005-2010 (pour environ 1 600 contrôles effectués).

Tableau 16 : Suites données aux contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires

Année	Contrôle sans suite	Courrier du Conseil national	Contrôle occasionnel	Saisine du commissaire du gouvernement	A surveiller	Contrôle occasionnel ciblé	Contrôle occasionnel et saisine du commissaire du Gvt
2005	61	32	5		13	3	1
2006	53	54	8		11	2	
2007	83	25	7		13		
2008	55	41	3	1	12	1	
2009	60	44	5		11	3	
2010	80	29	2	1	10	1	
Total	392	225	30	2	70	10	1

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

2.5.2. Obligations comptables et financières

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires sont tenus d'adhérer à une caisse ayant pour objet de garantir la représentation des fonds et de souscrire, par l'intermédiaire de cette caisse, une assurance responsabilité civile.

Les fonds gérés par les professionnels sont sécurisés par leur dépôt obligatoire à la Caisse des Dépôts et Consignations.

2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats

Les tâches que comporte l'exécution du mandat des administrateurs judiciaires leur incombent personnellement (article L811-1 du Code de commerce). Ils peuvent toutefois, lorsque le bon déroulement de la procédure le requiert et sur autorisation motivée du président du tribunal, confier sous leur responsabilité à des tiers une partie de ces tâches. Lorsque les administrateurs judiciaires confient à des tiers des tâches qui relèvent de la mission que leur a confiée le tribunal, ils les rétribuent sur la rémunération qu'ils perçoivent, une disposition énoncée dans la loi du 3 janvier 2003.

Cette disposition ne vaut que pour les tâches qui relèvent directement de l'AJ, pas pour les missions annexes que l'entreprise confie à d'autres experts (gestion de crise, audit de propriété intellectuelle).

Annexe 5

Les dossiers suivis par l'administrateur judiciaire qui quitte ses fonctions, pour quelque motif que ce soit, sont répartis par la juridiction entre les autres administrateurs dans un délai de trois mois à compter de la cessation de fonctions. Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la juridiction peut autoriser l'ancien administrateur à poursuivre le traitement d'un ou de plusieurs dossiers en cours, sauf si une radiation est la cause de l'abandon de ses fonctions.

2.5.4. Ouverture de bureaux annexes

Les administrateurs judiciaires ont la possibilité de demander l'ouverture d'un bureau secondaire hors de leur ressort d'origine. L'ouverture d'un bureau secondaire suppose une procédure devant la commission nationale d'inscription et de discipline (CNID) compétente. La CNID prend en compte les besoins de la juridiction en termes de volume d'activité et d'adéquation avec le nombre de professionnels déjà établis. Elle apprécie la capacité des administrateurs à assurer un service de proximité minimal, en raison des contacts avec les justiciables (une particularité toutefois plus marquée chez les mandataires judiciaires que chez les administrateurs judiciaires).

La pratique d'ouverture d'un bureau annexe est nettement plus développée auprès des administrateurs judiciaires (60 bureaux pour 86 offices, soit un ratio de 70 %) qu'auprès des mandataires judiciaires (28 bureaux pour 274 offices, soit un ratio de 10 %) et révèle un tropisme local plus marqué chez ces derniers.

Tableau 17 : Bureaux annexes autorisés des administrateurs et mandataires judiciaires

Bureaux annexes hors ressort d'origine des études	Administrateurs judiciaires	Mandataires judiciaires
Offices individuels	16	8
SCP	9	8
SEL	35	12
Ensemble	60	28

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

3. Principales questions soulevées

3.1. Le nombre et la qualité moyenne des prestations des AJ progressent peu

3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi

Les administrateurs judiciaires sont nommés sur liste par une commission nationale. Leur nombre est stable, voire en légère baisse : 138 en 1998²⁰, 118 en janvier 2012²¹ (soit une baisse de 14,5 %). En novembre 2012, l'annuaire de la profession recense 120 professionnels et 31 stagiaires.

Le faible nombre de nouveaux entrants (qui s'explique notamment par l'absence de tenue de certains examens durant la dernière décennie) s'est traduit par un vieillissement des acteurs : les 118 professionnels sont âgés en moyenne de 53,4 ans.

²⁰ Source : rapport d'enquête conjoint IGF/ISJ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce, juillet 1998.

²¹ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la justice.

Annexe 5

En supposant une durée moyenne de stage de quatre ans, le nombre de nouveaux professionnels susceptibles d'intégrer la liste à court terme est limité à huit environ par an (en tenant compte des résultats des quatre dernières années à l'examen d'accès au stage).

En retenant l'hypothèse d'une répartition uniforme par âge entre 50 et 65 ans des deux tiers de mandataires âgés de plus de 50 ans, on peut estimer le nombre de départs à la retraite à cinq par an. Le rythme de renouvellement devrait donc être assuré par le flux prévisionnel de nouveaux entrants, du moins pour les prochaines années. Cependant, le nombre d'administrateurs inscrits sur liste ne devrait pas croître significativement.

L'ouverture introduite en 2008 à des nominations hors de la liste nationale est très peu utilisée selon les représentants de la profession et la Chancellerie. Le ministère de la justice indique qu'il « *n'existe pas de statistiques sur ce point. S'agissant des désignations hors liste, celles-ci sont exceptionnelles, et lorsqu'elles sont réitérées, elles se justifient par des considérations locales particulières* ».

Sur demande de la mission, le CNAJMJ a néanmoins recensé des exemples de désignations hors liste au niveau des TC liés aux cours d'appel de Toulouse et de Montpellier, en faveur de trois professionnels (deux experts en foncier et en agriculture et un avocat).

Les nominations par le tribunal de commerce de professionnels localisés dans un autre ressort sont rares, mais plus fréquentes pour les AJ que pour les MJ d'après la Chancellerie :

« Le recours à des AJ hors ressort est, généralement, plus fréquent que celui des MJ, puisque les premiers n'ont pas nécessairement de bureau principal ou secondaire dans le ressort du tribunal concerné, alors que les contraintes d'accueil du justiciable rendent nécessaire l'organisation d'une présence locale ou de proximité pour les MJ. Il n'est pas rare, toutefois, que des MJ ayant un bureau dans une zone proche, mais dans le ressort d'un autre tribunal, soient désignés ».

Enfin, le nombre de ressortissants européens non issus du parcours traditionnel de formation (dispenses de stage et ou d'examen) inscrits sur la liste nationale est nul en 2012.

L'ensemble de ces constats permet d'établir le **maintien d'un monopole territorial de fait pour les professionnels inscrits sur liste nationale**, en dépit de l'élargissement du champ d'exercice par la loi du 3 janvier 2003 au territoire national et de la possibilité généralisée depuis 2008 de nommer des prestataires compétents hors liste.

3.1.2. La qualité des prestations des AJ est perçue comme inégale et perfectible en moyenne

Les représentants de la justice consulaire rencontrés par la mission font valoir une faible appréciation des services rendus en moyenne par les AJ, en distinguant toutefois un petit nombre de cabinets jugés très performants mais dont la taille reste modeste en termes d'effectifs.

Cette opinion générale est confirmée par l'enquête réalisée par OpinionWay auprès d'un échantillon représentatif de 300 dirigeants d'entreprise au dernier trimestre 2012, dans le cadre de la mission :

- ◆ 62 % des sondés estiment qu'il est facile de trouver un représentant de la profession ;
- ◆ 8 % estiment que le prix de la prestation est facile à anticiper ;
- ◆ 44 % estiment que la profession rend un service de qualité, et 34 % que ce service est personnalisé ;
- ◆ 91 % considèrent que le prix des prestations est cher.

Annexe 5

La commission Darrois considérait en mars 2009 que la profession ne s'était globalement pas adaptée aux fortes exigences associées à ses fonctions. Le rapport préconisait notamment le renforcement des structures par des regroupements :

« Il apparaît qu'à l'exception de quelques études bénéficiant de moyens significatifs, les administrateurs judiciaires exercent leur métier de façon artisanale.

Cette pratique rend plus difficile le recours à des intervenants extérieurs tels que les experts comptables, auditeurs, contrôleurs de gestion etc., dont l'intervention est pourtant nécessaire dès que la société administrée est de taille significative.

Dès lors, il paraît utile d'inviter les administrateurs judiciaires à mettre en place des structures de mutualisation des moyens, notamment humains, soumis à leur contrôle.

Dans le même esprit et afin de renforcer l'efficacité de leurs interventions, les administrateurs judiciaires devraient se regrouper, pour proposer à leurs administrés un service plus efficace, disposer d'équipes plus nombreuses et expérimentées et offrir un meilleur accueil.

Enfin, la création de sociétés interprofessionnelles, recommandée par ailleurs, serait ouverte aux administrateurs judiciaires dont le rapprochement avec des experts-comptables et des avocats contribuera à améliorer la gestion des sociétés en difficulté et ainsi à sauvegarder l'emploi. »

Dans l'objectif d'accroître le dynamisme de la profession d'AJ et d'en augmenter le nombre de professionnels, la commission Darrois « s'est interrogée sur l'opportunité d'une fusion entre les professions d'avocat et d'administrateur judiciaire. Bien que le cumul de ces deux professions soit autorisé par le statut des administrateurs judiciaires, il apparaît que la majorité des avocats concernés exercent l'activité d'administrateur judiciaire à titre exclusif. En effet, cette profession exige une indépendance absolue en ce qu'elle intervient au carrefour d'intérêts économiques et sociaux, particuliers ou collectifs. De ce fait, elle est extrêmement sensible aux situations de conflit d'intérêts et doit être soumise à un contrôle strict. L'intégration des administrateurs judiciaires au sein de la profession d'avocat ne paraît donc pas répondre aux besoins des professionnels comme des usagers du droit. »

3.2. Le tarif réglementé peine à rendre compte de la complexité des missions et à intégrer des critères incitatifs adaptés aux fonctions d'administrateur judiciaire

Depuis sa définition en décembre 1985, le tarif des AJ n'a connu d'évolutions significatives qu'en 2004 et 2006. Une unique actualisation de la valeur du taux de base, intervenue en 2006, a compensé les effets de l'inflation. La fréquence d'actualisation des tarifs semble insuffisante.

Les décrets du 10 juin 2004 et du 23 décembre 2006 ont simplifié la lisibilité des tarifs existants en arrondissant certains seuils, en supprimant les fourchettes de rémunération (peu employées de fait) et en réduisant le nombre de tranches des barèmes. Dans le même temps, la loi de 2005 sur les sauvegardes des entreprises a entraîné l'ajout de nouveaux barèmes pour les actes liés aux plans de sauvegarde.

Le décret du 10 juin 2004, pris avant la réforme de juillet 2005, fut l'occasion d'augmentations significatives de la rémunération des administrateurs judiciaires, sans contrepartie ou amélioration des incitations à la performance.

La théorie économique prévoit qu'un tarif régulé doit être calculé à partir de la structure de coûts d'une organisation efficiente, associée éventuellement à des incitations à la performance. Or **les activités des AJ, variées par nature, sont complexes à codifier au sein d'un tarif réglementé.** A défaut d'indicateur plus pertinent et lisible, la complexité des missions (censée traduire leur coût) est principalement estimée dans le tarif en vigueur par le chiffre d'affaires réalisé et par le montant des actifs cédés.

La rémunération des administrateurs judiciaires n'est donc pas liée directement à l'amélioration des résultats de l'entreprise ou aux effets à moyen et long terme de leur action : sauvegarde d'emplois au sein de l'entreprise ou de repreneurs, poursuite de l'activité à moyen terme.

Enfin, la mission relève que les fonctions d'AJ s'exercent parfois sur des durées longues qui excèdent le mandat du juge nommé pour une procédure. Au-delà du seuil de rémunération de 100 000 € HT prévu par les textes, l'AJ doit ainsi obtenir *a posteriori* l'accord d'un nouveau juge pour être payé, alors que ce dernier n'a pas aisément le moyen d'apprécier les éléments de coûts portant sur les débuts de la procédure. La difficulté constatée par la mission à assurer au niveau des tribunaux de commerce un suivi des dépenses légitimes se traduit par un allongement des délais de paiement et par un contrôle peu aisé du niveau d'émoluments à retenir *in fine*.

Les besoins en fonds de roulement des professionnels s'en trouvent augmentés. Deux tiers du plafond réglementaire de 100 000 € peuvent être payés sous forme d'acompte (soit 66 666 €), **le solde étant versé avec un décalage de 5 à 8 ans d'après le CNAJMJ**. Ce décalage constitue un frein supplémentaire à l'ouverture de la profession à de nouveaux acteurs, en particulier à des désignations hors liste : les nouveaux entrants ne bénéficient pas des retours des années antérieures pour financer leur activité.

3.3. L'efficacité des procédures de redressement et de liquidation judiciaire est difficile à qualifier

En juillet 1998, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement des tribunaux de commerce, présidée par M. François Colcombet concluait six mois de travaux sur le fonctionnement des tribunaux de commerce. Le même mois, l'Inspection générale des finances et l'Inspection des services judiciaires remettaient un rapport d'enquête sur le même sujet.

Les constats établis dans ces deux rapports décrivaient dans leur ensemble une justice commerciale éloignée des intérêts des justiciables, des pratiques déontologiques et des contrôles à renforcer, un taux faible de redressement des entreprises en difficulté (*in fine*, 5 % des procédures), un taux faible de réalisation des actifs²², un faible retour aux créanciers²³ et un coût des procédures excessif (doublé par le recours à des prestataires extérieurs) qui consommait une part importante des actifs réalisés²⁴.

En 1998, la mission faisait ainsi le constat que sur 100 procédures de redressement judiciaires, 38 donnaient lieu à un plan et 15 plans étaient encore actifs après trois ans, les autres entreprises ayant été liquidées.

Il n'entrait pas dans le champ de la présente mission de qualifier l'efficacité des procédures collectives de redressement et de liquidation judiciaire. Par ailleurs, la complexité et la diversité de la mission d'administrateur judiciaire ne permettent pas d'établir de lien entre la qualité de sa prestation et le sort de l'entreprise pour laquelle il a été désigné.

Les statistiques portant sur les procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire constituent toutefois un indicateur de l'activité des AJ.

²² 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations d'entreprises dont la procédure de liquidation s'est terminée en 1997 et qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF.

²³ Estimé par la mission conjointe à 5 % des créances en moyenne sur le même échantillon.

²⁴ Sur le même échantillon, 43 % des actifs réalisés étaient répartis en 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe.

Annexe 5

Après avoir connu un pic en 2009, le nombre de procédures collectives se maintient à un niveau élevé depuis 2010, autour de 51 000 ouvertures par an. Le nombre d'ouvertures de procédure de redressement judiciaire s'est établi à 14 707 en 2012, en baisse de 14 % par rapport à 2009, tandis que le nombre de jugements d'ouverture de procédure de sauvegarde est stable à 1 197.

Tableau 18 : Évolution du nombre de procédures collectives ouvertes

Procédure collective	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009- 2012
Demandes d'ouverture	66 608	64 114	59 633	64 129	-4 %
Jugement d'ouverture de sauvegarde	1 221	1 064	1 105	1 197	-2 %
Jugement d'ouverture de redressement judiciaire	17 111	16 236	15 395	14 707	-14 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire	34 147	32 229	24 459	20 457	-40 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire simplifiée	0	0	5 914	12 153	-
Jugement d'ouverture sur résolution de plan	2 246	2 329	2 413	2 677	19 %
Ouvertures de procédure collective	54 725	51 858	49 286	51 191	-6 %

Source : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Tableau 19 : Évolution du nombre de procédures de sauvegarde en fonction de leur issue

Année	Nombre de plans selon l'issue					Pourcentage de plan selon l'issue renseignée				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Plan	120	220	552	561	201	34,7 %	42,5 %	49,7 %	53,0 %	33,6 %
avec résolution dans les 2 ans	24	23	58	19	4	6,9 %	4,4 %	5,2 %	1,8 %	0,7 %
avec résolution dans les 4 ans	28	23	58	19	4	8,1 %	4,4 %	5,2 %	1,8 %	0,7 %
Redressement judiciaire	71	101	177	162	165	20,5 %	19,5 %	15,9 %	15,3 %	27,5 %
Liquidation	155	197	382	336	233	44,8 %	38,0 %	34,4 %	31,7 %	38,9 %
Non renseignée	12	17	62	107	652	-	-	-	-	-
Nombre total de dossiers	358	535	1 173	1 166	1 251	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers moyen par AJ	3,7	5,5	12,0	11,9	12,8	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers médian par AJ	2,0	3,0	7,0	6,0	7,0	-	-	-	-	-

Source : Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Les valeurs pour l'année 2007 sont sujettes à précaution en raison de saisies incomplètes.

Les résolutions sont définies comme des liquidations postérieures à la date de plan.

Les valeurs des résolutions à 2 et 4 ans sont identiques à partir de 2009 en raison du manque de recul.

Parmi 358 procédures de sauvegarde initiées en 2007, 346 ont une issue renseignée :

- ◆ 155 (44,8 % des entreprises à issue renseignée) ont été mises en liquidation avant qu'un plan soit décidé ;
- ◆ 52 (24+28, ou 15,0 %) ont été mises en liquidation dans les quatre années qui ont suivi le plan ;
- ◆ 71 (20,5 %) sont entrées en redressement judiciaire ;
- ◆ 68 (120 – 52, ou 19,6 %) sont en plan de sauvegarde.

Annexe 5

Tableau 20 : Évolution du nombre de procédures de redressement judiciaire en fonction de leur issue

Année	Nombre de plans selon l'issue					Pourcentage de plan selon l'issue renseignée				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Plan	2 472	2 850	3 685	3 488	1 339	26,0 %	22,5 %	24,9 %	26,2 %	13,8 %
avec résolution dans les 2 ans	767	887	769	318	20	8,1 %	7,0 %	5,2 %	2,4 %	0,2 %
avec résolution dans les 4 ans	914	903	769	318	20	9,6 %	7,1 %	5,2 %	2,4 %	0,2 %
Cession	380	436	516	402	255	4,0 %	3,4 %	3,5 %	3,0 %	2,6 %
Liquidation	6 640	9 356	10 585	9 447	8 128	70,0 %	74,0 %	71,6 %	70,8 %	83,6 %
Non renseignée	3 005	3 801	3 991	4 449	7 406	-	-	-	-	-
Nombre total de dossiers	12 497	16 443	18 777	17 786	17 128	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers moyen par AJ	31,5	41,4	47,3	44,8	43,1	-	-	-	-	-
Nombre de dossiers médian par AJ	20,5	27,0	31,0	30,0	29,0	-	-	-	-	-

Source : Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Les valeurs pour l'année 2007 sont sujettes à précaution en raison de saisies incomplètes.

Les résolutions sont définies comme des liquidations postérieures à la date de plan.

Les valeurs des résolutions à 2 et 4 ans sont identiques à partir de 2009 en raison du manque de recul.

Parmi 12 497 procédures de redressement judiciaire initiées en 2007, 9 492 ont une issue renseignée :

- ◆ 8 128 (70,0 % des entreprises) ont été mises en liquidation avant qu'un plan soit décidé ;
- ◆ 1 681 (767+914, ou 17,7 %) ont été mises en liquidation dans les quatre années qui ont suivi le plan de continuation ;
- ◆ 380 (4,0 %) ont fait l'objet d'une cession ;
- ◆ 791 (soit 120 – 52, ou 8,3 %) sont en plan de redressement.

Au total, 88,7 % des entreprises entrées en redressement judiciaire dont l'issue est connue après quatre ans ont fait l'objet d'une liquidation judiciaire.

Chaque administrateur judiciaire a la responsabilité de 41,6 dossiers en moyenne portant sur un redressement judiciaire (27,5 en médiane) et de 9,2 dossiers portant sur une sauvegarde (5,0 en médiane).

3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée

L'analyse des données fiscales de l'année 2010 permet de constater un niveau de marge de 32,1 % pour les études de mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

La moyenne des revenus nets constatée en 2010 (348 k€) pour un administrateur judiciaire exerçant sous forme unipersonnelle correspond à 3,2 fois la rémunération moyenne d'un médecin spécialiste (110 k€ par an) et à 6,2 fois celle d'un avocat (56 k€ par an).

Annexe 5

Tableau 21 : Indicateurs de la rentabilité et des revenus des administrateurs et mandataires judiciaires en 1996 et en 2010

Donnée statistique évaluée	AJ	MJ	AJ/MJ
Total CA 2010 (M€ de 2010)	101	229	329
Rentabilité moyenne 2010 (RNC/CA)	30,8 %	32,1 %	31,7 %
Rémunération moyenne d'un professionnel exerçant sous forme unipersonnelle 2010 (k€ 2010)	348	341	343

Source : Calculs de la mission IGF à partir de données DGFIP portant sur l'année 2010.

Dans le cas particulier des administrateurs judiciaires, le droit proportionnel au chiffre d'affaires réalisé dans le cadre d'une mission d'administration d'une entreprise en redressement judiciaire a été augmenté par les décrets du 10 juin 2004 et du 23 décembre 2006.

Entre 1986 et 2004, l'inflation avait réduit la rémunération en termes réels des administrateurs judiciaires pour une même procédure, par le biais d'une hausse des valeurs nominales des sous-jacents associée à une dégressivité d'un barème aux tranches non réévaluées.

Les hausses intervenues en 2004 puis en 2006 ont augmenté la rémunération des professionnels pour la même mission : l'augmentation varie entre 50 % et 180 % entre le niveau de 2004 et celui de 2012, en fonction du chiffre d'affaires réalisé.

La mission relève que les redressements associés à des chiffres d'affaires de plus de 10 M€ sont rares, et que dans de tels dossiers, il est probable que l'administrateur associe des experts à sa mission. Dans ce cas, sa rémunération est moindre²⁵.

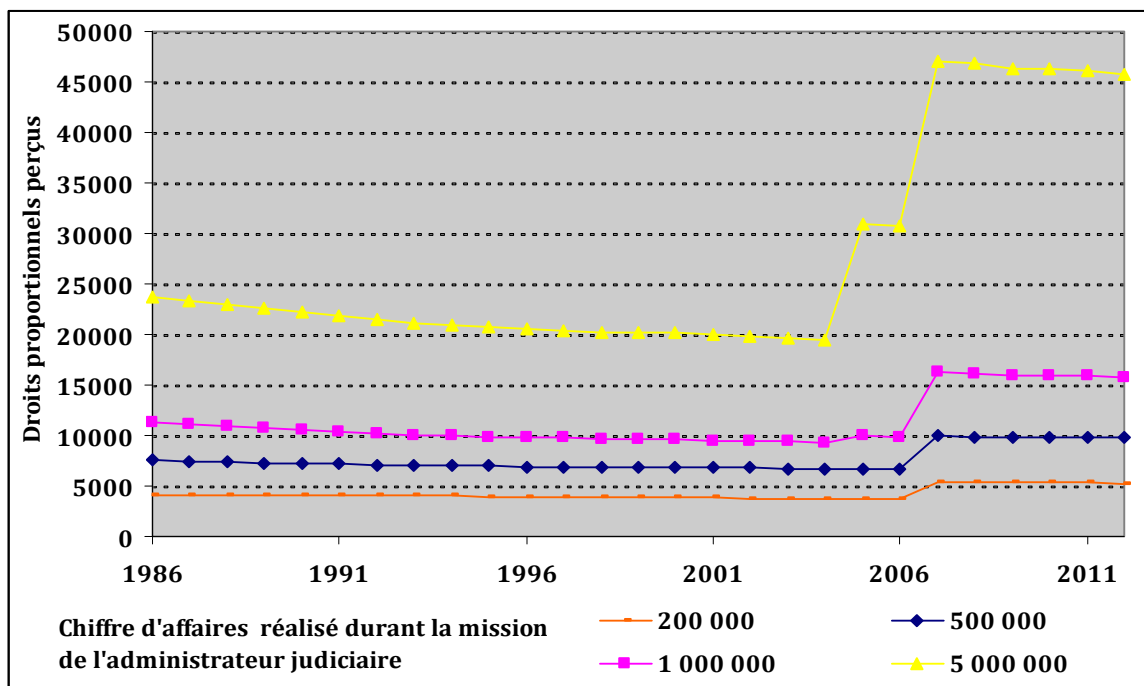
Le chiffre d'affaires moyen annuel réalisé par les entreprises en redressement judiciaire est de 400 k€ d'après les données du CNAJMJ²⁶, un chiffre d'affaires associé à environ 5 000€ de droits proportionnels pour l'administrateur judiciaire.

En tenant compte du nombre d'AJ en exercice (116) et du nombre d'entreprises concernées, ces seuls droits s'élèvent à environ 200 000 € de chiffre d'affaires par an et par professionnel.

²⁵ En particulier, il ne peut pas bénéficier de la majoration de 50 % de la rémunération prévue par décret en l'absence de tout soutien.

²⁶ Le CNAJMJ indique dans sa quatrième lettre d'information de l'observatoire économique que le chiffre d'affaires des entreprises en procédure collective entre octobre 2010 et octobre 2011 a représenté a minima 20Mds€, se répartissant entre sauvegarde (3,45Mds€), redressement judiciaire (RJ, 9,0Mds€) et liquidation judiciaire (LJ, 7,0Mds€). Le chiffre d'affaires moyen par entreprise en RJ s'élevait à 400 k€, avec 4525 entreprises en redressement.

Graphique 6 : Évolution de la rémunération (en euros constants de 2012) d'un AJ pour la mission d'administration d'une entreprise, en fonction du chiffre d'affaires réalisé



Source : Mission IGF.

3.5. Le contrôle des administrateurs judiciaires pourrait être questionné

Le rapport conjoint de 1998 relevait qu'entre le 1^{er} janvier 1986 et 1998, 30 administrateurs avaient fait l'objet de poursuites, dont 13 à la suite de procédures pénales, pour 6 radiations prononcées. Sur la même période, 15 mandataires judiciaires ont été poursuivis en discipline dont 6 à la suite de poursuites pénales, sans radiation prononcée.

L'organisation des contrôles conduit deux administrateurs judiciaires à contrôler un de leurs confrères avec l'aide d'un commissaire aux comptes.

Le rapport Darrois relève en mars 2009 à ce sujet que « leur **nombre réduit, 115 administrateurs judiciaires et 315 mandataires judiciaires, rend l'exercice du contrôle délicat.** Ces dernières années, certains contrôles, et particulièrement les contrôles réguliers, n'ont pas permis de découvrir des irrégularités graves, même lorsqu'il est apparu, par la suite, qu'elles se répétaient. C'est la raison pour laquelle, il serait opportun de modifier la composition de l'équipe qui procède au contrôle et d'y ajouter un quatrième membre, expert comptable, avocat ou magistrat, de manière à atténuer l'influence des professionnels ».

Un ancien avocat général près la cour d'appel rencontré par la mission, qui remplissait la fonction de magistrat inspecteur régional en Île-de-France et était à ce titre destinataire des rapports de contrôle, relève plusieurs motifs d'insuffisance quant à la tenue des contrôles :

- ◆ faute de temps et en l'absence de priorités, le parquet ne réalise aucun contrôle, sauf signalement d'un dysfonctionnement par les professionnels eux-mêmes ;
- ◆ les rapports établis par les pairs sont volumineux (séries de cases à cocher) et manquent de clarté : ils ne permettent pas de se forger une idée de la situation des études et de leurs pratiques ;

Annexe 5

- ♦ une affaire récente a mis en évidence la possibilité d'infractions sévères de la part d'un auxiliaire judiciaire, que ni les deux certifications de comptes annuelles ni les rapports de contrôle n'avaient permis de prévoir ou de déceler.

Le rapport Darrois fait par ailleurs mention d'un manque législatif ne permettant pas au conseil national de se porter partie civile dans le cas de procédures pénales :

« Le Conseil National des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires est, en vertu de la loi chargé d'assurer la défense des intérêts collectifs de ces professions. Il lui incombe en outre de veiller au respect de leurs obligations par les mandataires de justice.

Le Conseil National s'est, depuis les années 2000, systématiquement constitué partie civile dans les affaires pénales qui mettaient en cause l'un de ses membres dans l'exercice de sa profession, qu'il soit administrateur judiciaire ou mandataire judiciaire.

La Cour de cassation, par une décision récente (12 décembre 2007) a considéré que la loi ne permettait pas au Conseil National de se constituer partie civile. Il est donc proposé de modifier l'article L. 814-2 du Code de commerce, pour autoriser la constitution de partie civile, utilisée avec succès par d'autres institutions professionnelles, et contribuer à l'assainissement de leur profession ».

3.6. 1,3 Md€ sont consignés par les administrateurs judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection

En 2012, les dépôts des AJ/MJ s'élèvent d'après la Caisse des dépôts et consignations à environ 7 Mds€, répartis entre administrateurs judiciaires (1,3 Mds€, soit 10,8 M€ par administrateur) et mandataires judiciaires (5,7 Mds€).

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

4.1.1. Élargir le champ des professionnels disponibles par des sessions exceptionnelles d'inscription sur la liste de qualification

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

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

Parallèlement, la mission a constaté, comme pour les mandataires judiciaires, un manque de progression du nombre de professionnels inscrits sur la liste (pour les AJ : +4 % entre 2005 et 2012, et -14 % entre 1998 et 2012).

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

Conclusion

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

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

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

4.1.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires

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

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

Tableau 22 : Évolution des taux des droits perçus pour la mission d'administration (sans assistance d'experts)

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

Source : Mission IGF.

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

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

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

Annexe 5

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

Conclusion

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

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

La méthode d'élaboration des tarifs des administrateurs judiciaires ne fait pas l'objet d'une organisation particulière qui permettrait de vérifier régulièrement la cohérence entre le niveau du tarif et les coûts engagés.

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

Certains tarifs, ont, au regard de l'évolution réelle des coûts, connu des réévaluations plus favorables aux professionnels qu'aux consommateurs. Les révisions se traduisent par une réévaluation : cette pratique reflète l'existence d'un « *effet cliquet* » dans la conception des tarifs réglementés, les révisions ne tenant pas clairement compte des gains de productivité potentiellement réalisés

Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des administrateurs judiciaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

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

4.2.2. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des administrateurs judiciaires, les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006.

Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

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

ANNEXE 6

Annexe sectorielle sur la profession de mandataire judiciaire

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie.....	1
1.2.2. Nombre de professionnels et d'études.....	1
1.2.3. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012.....	2
1.2.4. Structures d'exercice.....	2
1.2.5. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	3
1.3. Analyse économique de la profession	4
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	4
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	7
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	8
1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires.....	9
1.4.5. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels	10
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	10
2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions de mandataire judiciaire.....	11
2.2. Autres activités exercées	12
2.3. Modes de rémunération	13
2.4. Conditions d'accès à la profession	16
2.4.1. Une formation organisée par le CNAJMJ.....	16
2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale.....	17
2.5. Modalités d'exercice particulières	18
2.5.1. Contrôle de la profession.....	19
2.5.2. Obligations comptables et financières.....	21
2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats.....	21
2.5.4. Ouverture de bureaux annexes.....	21
3. PRINCIPAUX PROBLÈMES POSÉS.....	22
3.1. Le nombre de MJ progresse peu et la qualité de leurs prestations est jugée moyenne	22
3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi.....	22
3.1.2. La qualité des prestations des MJ est perçue comme faible.....	23

3.2. Le tarif réglementé n'intègre pas tous les critères incitatifs requis.....	23
3.3. Les défaillances identifiées par le rapport conjoint IGF/ISJ de 1998 sont toujours valables et traduisent un coût élevé des procédures de liquidation au bénéfice des auxiliaires de justice.....	24
3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée	27
3.5. Le contrôle des mandataires judiciaires pourrait être questionné.....	27
3.6. 5,7Mds€ sont consignés par les mandataires judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection	28
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	29
4.1. Options spécifiques à la profession	29
4.1.1. <i>Internalisation, au sein des services publics, de la gestion des liquidations judiciaires de faible montant et mise en concurrence pour les liquidations plus complexes</i>	<i>29</i>
4.1.2. <i>Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires.....</i>	<i>30</i>
4.2. Options communes à d'autres professions.....	31
4.2.1. <i>Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés.....</i>	<i>31</i>
4.2.2. <i>Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs.....</i>	<i>32</i>

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des mandataires judiciaires (MJ) est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie

1.2.2. Nombre de professionnels et d'études

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 313 professionnels d'après le ministère de la justice. En novembre 2012, l'annuaire de la profession recensait 316 professionnels et 41 stagiaires.

La proportion d'associés est passée d'un tiers à 44 % des professionnels entre 2005 et 2012, traduisant une tendance au regroupement.

Dans la période récente 2005-2012, le nombre de professionnels est resté stable (+2 %, passant de 307 à 313 personnes). Le nombre de personnes exerçant à titre individuel a décliné de 26 %, traduisant une tendance au regroupement.

Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels en exercice

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

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

57 % des mandataires judiciaires exercent leur métier individuellement et représentent 69 % des structures, la part complémentaire étant regroupée en sociétés (14 % des structures en SCP et 17 % en SEL). Chaque société compte en moyenne 1,7 associés.

Tableau 2 : Professionnels et offices au 1^{er} janvier 2012

Entité	Nombre d'entités
Professionnels	313
Études individuelles	194
Sociétés	80
Ensemble des offices	274

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

1.2.3. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012

La profession comptait, au 1er janvier 2012, 313 professionnels d'après la Chancellerie. 77 % sont des hommes et 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans (pour une moyenne d'âge de 53,5 ans)¹. La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans est supérieure à la moyenne, autour de 29 %, ce qui laisse accroire à une faible augmentation de la part des femmes dans les quinze prochaines années.

Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1^{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.

1.2.4. Structures d'exercice

En sus de l'exercice individuel, les mandataires judiciaires peuvent constituer entre eux, pour l'exercice en commun de leur profession, des sociétés civiles professionnelles (SCP).

Ils peuvent également exercer leur profession sous forme de sociétés d'exercice libéral (SEL), être membres d'un groupement d'intérêt économique (GIE) ou associés d'une société en participation (SEP)².

En application du décret n° 2012-536 du 20 avril 2012, le capital d'une SEL peut être codétenu par les personnes suivantes³ : anciens professionnels ou leurs ayants droits (sous condition de durée) et membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre, à l'exception des greffiers des tribunaux de commerce et des administrateurs judiciaires (directement ou indirectement). La majorité des droits de vote et du capital doit revenir à des MJ exerçant au sein de la société.

Des sociétés de participations financières de professions libérales d'administrateurs judiciaires ou de mandataires judiciaires peuvent également être créées, avec les restrictions : en particulier, une SPFPL ne peut voir associés un mandataire judiciaire et un administrateur judiciaire, ou un greffier de tribunal de commerce et un mandataire judiciaire.

Tableau 4 : Structures d'exercice des mandataires judiciaires

Entité	2010	2012
Professionnels en exercice	305	312
Exercice individuel	201	177
Nombre de sociétés civiles professionnelles (SCP)	36	37
Nombre de sociétés d'exercice libéral (SEL)	30	44
Ensemble des études	267	258

Sources : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

¹ *Source : Direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice.*

² Article L811-7 du code de commerce.

³ Mentionnées à l'article 5 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

1.2.5. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

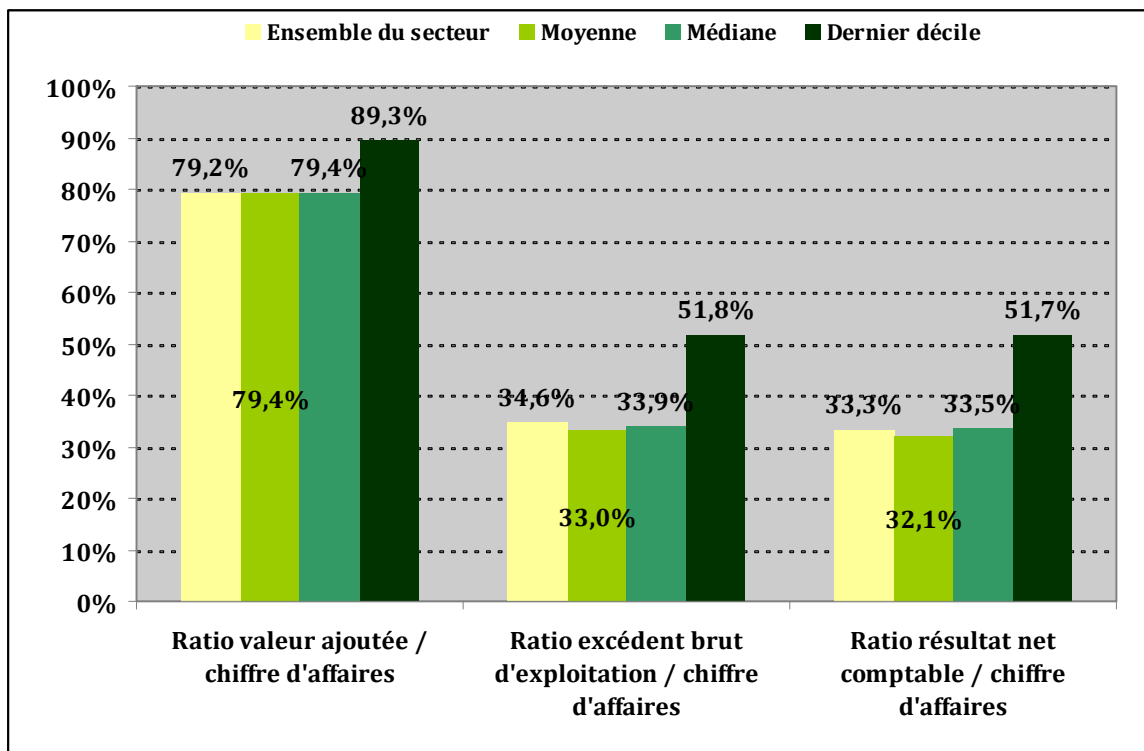
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010.

Tableau 5 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	228 650 041 €	1 073 474 €	874 173 €	1 234 806 €	1 688 045 €
Valeur ajoutée	181 051 226 €	850 006 €	695 747 €	991 697 €	1 387 761 €
Excédent brut d'exploitation	79 199 921 €	371 831 €	307 996 €	445 013 €	678 053 €
Résultat net comptable	76 248 690 €	357 975 €	300 395 €	412 334 €	666 183 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 33,3 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 32,1 %, que la médiane de la rentabilité est de 33,5 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 51,7 % en 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

75 % des entreprises du secteur sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 6). Le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon, qui correspond à la rémunération de leur titulaire, **s'élève à 340 695 € en 2010, soit 13,83 fois le revenu annuel net moyen d'un salarié en France.**

15 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu pour un résultat net comptable de 565 819 € à répartir les associés, **soit 377 213 € par associé** en retenant le nombre moyen de 1,5 associés par société pour l'année 2010⁴. La rémunération d'un associé est donc en moyenne supérieure d'environ 10 % à celle d'un professionnel exerçant à titre individuel⁵.

9 % des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net de 153 274 €.

Tableau 6 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Unité légale unipersonnelle imposée à l'IR	160	340 695 €	308 677 €	24 627 €	20 107 €	13,83	15,35
Unité légale imposée à l'IR avec plusieurs associés	33	565 819 €	317 724 €				
Unité légale imposée à l'IS	20	153 274 €	87 726 €				
Total	213	357 975 €	300 395 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

SS : information protégée par le secret statistique.

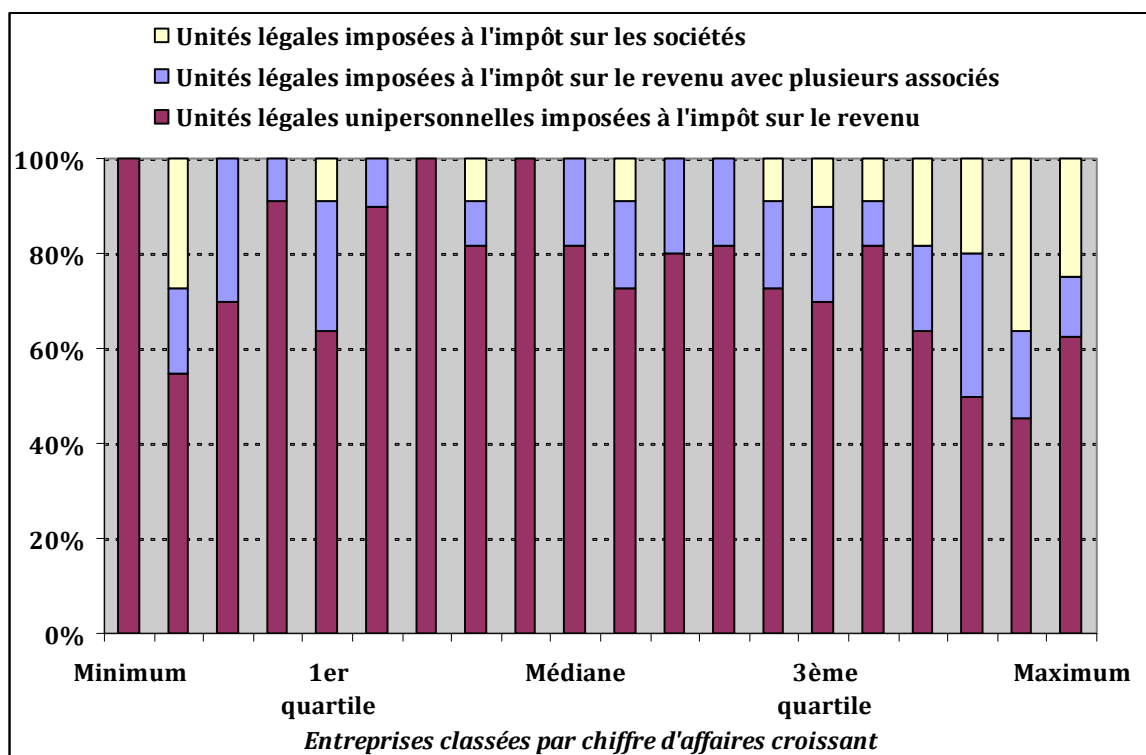
Le graphique 2 ne traduit pas de corrélation avérée entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles varie entre 60 % et 100 % des entreprises en fonction de la taille de l'entreprise.

⁴ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

⁵ Elle lui est inférieure de 2,3 % en moyenne si l'on retient le ratio de 1,7 associé par société, ratio surestimée qui correspond à la situation en 2012.

Annexe 6

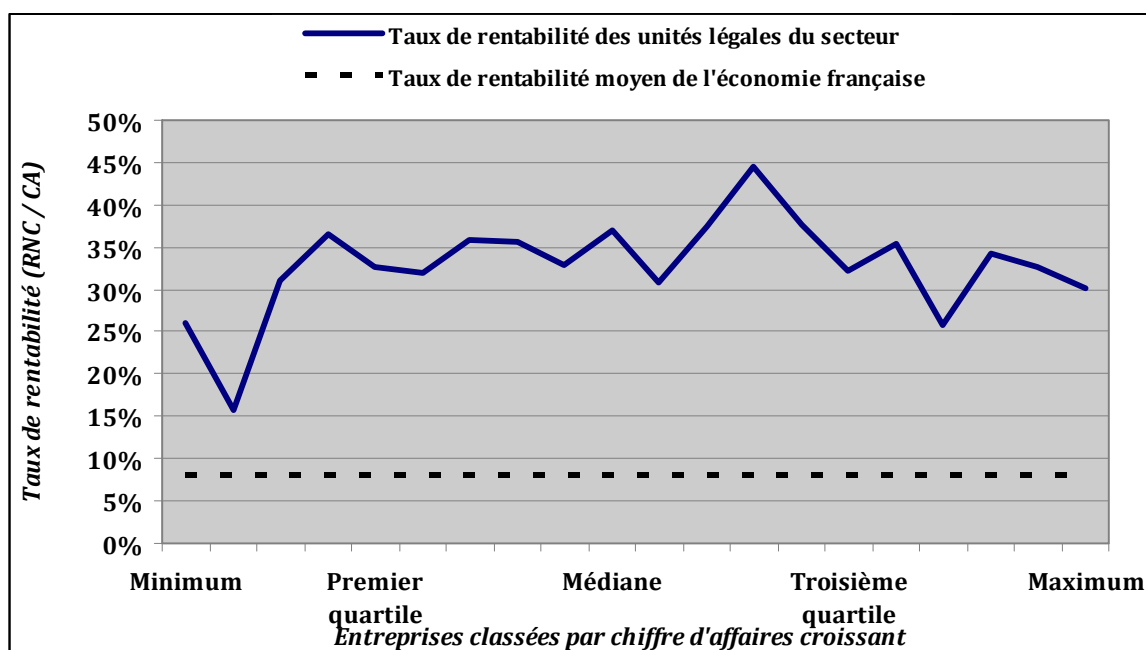
Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le niveau de marge des structures apparaît homogène : la rentabilité des structures du secteur connaît des variations modérées (entre 30 % et 45 %) autour de la moyenne, laquelle s'élève à 33,3 % pour l'année 2010.

Les écarts à la baisse constatés pour certains vintiles de chiffre d'affaires s'expliquent au moins en partie par un poids plus important des structures imposées à l'impôt sur les sociétés. Or, pour ces dernières, la rentabilité est affectée à la baisse par la rémunération des associés perçue pour tout ou partie sous forme de traitements et salaires.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé⁶.

Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.

⁶ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

Annexe 6

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu);
- ◆ enfin, la mission a comparé les données issues de son analyse avec celles transmises par la Chancellerie, qui reposent sur les contrôles des études d'administrateurs et de mandataires judiciaires.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des mandataires judiciaires en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 89 505 €	8 906 €	3 926 €
Les 10 % qui gagnent le moins	111 606 €	28 822 €	20 137 €
Les 25 % qui gagnent le moins	184 467 €	194 318 €	40 182 €
Moyenne	340 695 €	565 819 €	153 274 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	308 677 €	317 724 €	87 726 €
Les 25 % qui gagnent le plus	408 439 €	636 321 €	289 599 €
Les 10 % qui gagnent le plus	622 255 €	959 516 €	367 389 €
Les 1 % qui gagnent le plus	1 196 112 €	5 681 617 €	516 863 €
Nombre d'unités légales	160	33	20
Rapport interquartile (P75/P25)	2,2	3,3	7,2

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

SS : information protégée par le secret statistique

Annexe 6

Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des mandataires judiciaires en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 89 505 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le moins	46 177 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le moins	286 940 €	SS	SS
Moyenne	489 663 €	SS	SS
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	480 617 €	SS	SS
Les 25 % qui gagnent le plus	713 055 €	SS	SS
Les 10 % qui gagnent le plus	914 222 €	SS	SS
Les 1 % qui gagnent le plus	1 196 112 €	SS	SS
Nombre d'unités légales	16	5	5
Rapport interquartile (P75/P25)	2,5	1,8	2,1

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

SS : information protégée par le secret statistique

Les revenus des professionnels sont relativement homogènes en dehors des premier et dernier déciles : le rapport interquartile s'élève à 2,2.

Les revenus des professionnels établis en **Île-de-France** sous forme d'entreprise unipersonnelle soumise à l'impôt sur le revenu **sont supérieurs de 44 % à la moyenne nationale des AJ**. Ces différences s'accroissent avec le chiffre d'affaires (+75 % pour le dernier quartile) et s'observent également pour l'exercice sous forme de société.

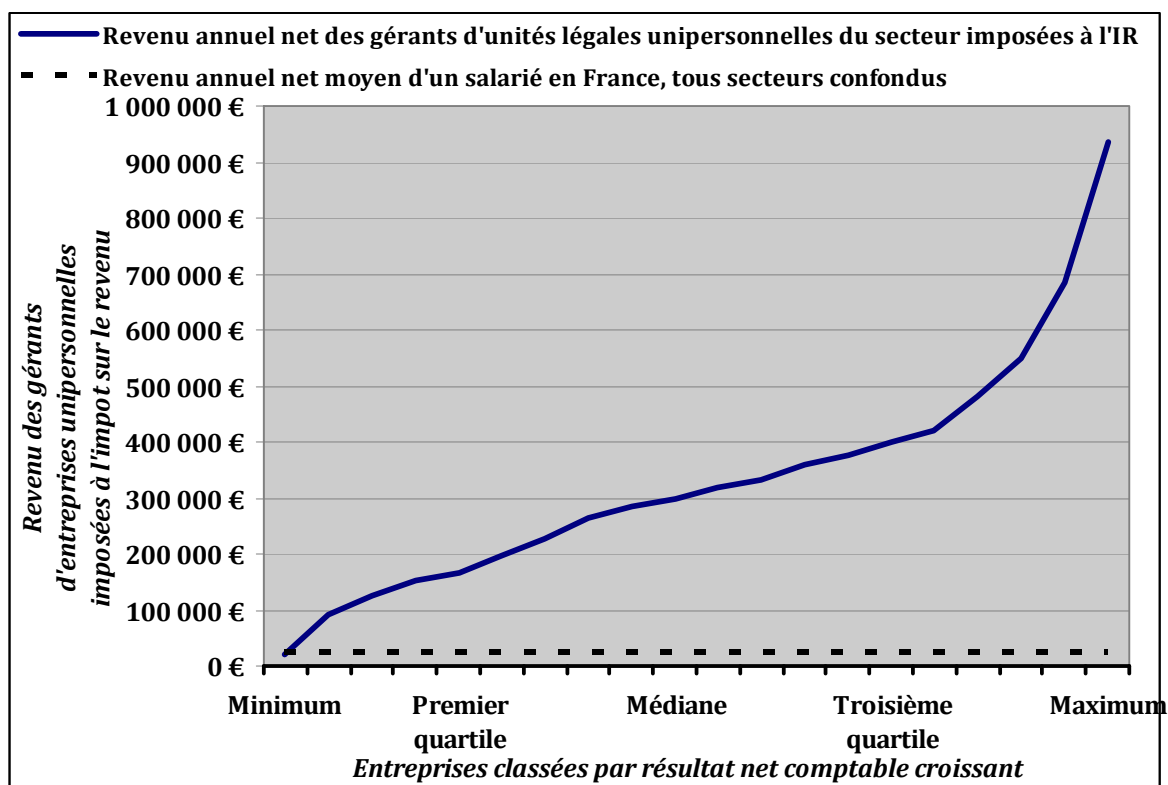
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, le **décile le moins favorisé** des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu **présentait des revenus 4,5 fois supérieurs au revenu annuel moyen d'un salarié en France** (graphique 4, 111 606 € contre 24 627 €).

La **moyenne** des revenus d'un gérant de structure unipersonnelle s'élève à 340 695 € nets par an, **soit 28 391 € nets par mois ou 26,9 fois le SMIC**.

Les revenus des 15 % de professionnels au chiffre d'affaires le plus élevé connaissent un décrochage significatif à la hausse par rapport aux autres acteurs. **Les 10 % les plus aisés ont perçu des revenus supérieurs à 787 082 € par an.**

Graphique 4 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.4. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession par les données issues des rapports de contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires⁷

Les informations dont la Chancellerie dispose confirment les niveaux de chiffre d'affaires et de bénéfice qui résultent de l'analyse effectuée par la mission.

La rémunération moyenne d'un mandataire judiciaire s'élève d'après les données issues des rapports de contrôle à 350 758 € pour une personne exerçant seule (moins de 3 % d'écart avec les 340 695 € établis par la mission) et à 262 454 € pour un associé (un niveau inférieur de 27 % aux 332 835 € calculés par la mission).

Tableau 10 : Caractéristiques économiques de la profession au 1^{er} janvier 2012, d'après les données issues des rapports de contrôle des MJ

Indicateur	Exercice individuel	Exercice en société
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	886 090	1 469 897
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	298 791	393 681
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)*	298 791	262 454

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

* sur une base de 1,5 associés en moyenne par société

⁷ Source : ministère de la justice.

1.4.5. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de deux sociétés de mandataires judiciaires imposées à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Ces données sont présentées à titre d'illustration et n'ont naturellement pas vocation à décrire de façon complète la structure des revenus individuels des associés de telles sociétés.

Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

On constate que pour le premier associé, le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 474 355 € en moyenne, **supérieur de 39 % à la moyenne d'un gérant de structure individuelle et de 26 % à la moyenne par associé des structures imposées sur le revenu** (255 905 €).

Le revenu moyen est composé à 81,0 % de traitements et salaires et à 2,6 % de revenus fonciers (12 488 €) à quoi s'ajoutent d'autres types de revenus rattachables à l'activité.

Cette illustration renforce deux observations :

- ◆ la **rentabilité apparente des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés est significativement abaissée par le versement de salaires élevés** aux associés ;
- ◆ le **revenu des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu constitue un ordre de grandeur satisfaisant (voire un minorant) des revenus de l'ensemble du secteur.**

Tableau 11 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	384 100	81,0 %
Revenus de capitaux mobiliers	12 488	2,6 %
Revenus fonciers	-	0,0 %
Autres revenus	77 767	16,4 %
Total des revenus rattachables à l'activité	474 355	100,0 %

Source : examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010.

2. Activité de la profession

La loi n°85-99 du 25 janvier 1985 a substitué au professionnel de la faillite qu'était le « syndic » (statut régi par un décret-loi de 1955), deux professionnels distincts, mandataires de justice, aux compétences spécifiques, complémentaires et incompatibles, pour traiter les difficultés des entreprises : les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires.

Il s'agit de deux professions libérales réglementées dont le statut résulte du titre I du livre VIII du code de commerce.

L'organe professionnel des deux professions auprès des pouvoirs publics est le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires. Outre son rôle de représentation, il assure le contrôle des études et organise la formation professionnelle.

Les mandataires judiciaires⁸, personnes physiques ou morales, **sont chargés par décision de justice de représenter les créanciers et de procéder à la liquidation d'une entreprise.**

2.1. Activités des professionnels exerçant les fonctions de mandataire judiciaire

L'article L812-2 du Code du commerce indique que « nul ne peut être désigné en justice pour exercer les fonctions de mandataire judiciaire s'il n'est inscrit sur la liste établie à cet effet par une commission nationale », liste divisée en sections correspondant au ressort de chaque cour d'appel. L'article L812-7 précise que les personnes inscrites sur la liste peuvent exercer sur l'ensemble du territoire.

Des dérogations à ce monopole sont prévues par l'article L812-2 du Code du commerce : « toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme mandataire judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant [certaines conditions]. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière ».

En l'état actuel de la réglementation, les fonctions de mandataire judiciaire ne sont plus de droit réservées aux professionnels inscrits sur la liste. Dans les faits, cependant, les désignations hors liste par le président de tribunal de commerce relèvent de l'exception (cf. partie 3.1.1) et les tribunaux de commerce désignent quasi-exclusivement des mandataires judiciaires de la liste.

Les mandataires judiciaires représentent les créanciers pendant la période d'observation faisant suite au jugement d'ouverture et vérifient le passif du débiteur. Ils peuvent être nommés commissaires à l'exécution du plan en cas de plan de continuation.

Ils procèdent également, s'il y a lieu, à la liquidation de l'entreprise. Dans la procédure de liquidation judiciaire, ils vérifient le passif, représentent le débiteur, et assurent l'administration de son patrimoine, sous réserve de la désignation d'un administrateur. Ils reconstituent et réalisent l'actif et en répartissent le prix, procèdent à l'apurement du passif, opèrent les licenciements et effectuent, au final, la reddition des comptes, lorsque le tribunal prononce la clôture de cette liquidation judiciaire.

Ils peuvent exercer des poursuites contre les dirigeants ou le débiteur dans le cadre du titre V du livre VI du code de commerce, outre les actions à l'encontre des tiers.

Encadré 1 : La procédure de liquidation simplifiée

La liquidation judiciaire simplifiée a été introduite par la loi du 26 juillet 2005. Plus rapide et moins coûteuse, elle vise les petits débiteurs.

Depuis l'ordonnance du 18 décembre 2008, la liquidation judiciaire simplifiée est obligatoire lorsque les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- ◆ absence d'actif immobilier ;
- ◆ moins d'un salarié ;
- ◆ chiffre d'affaires hors taxes inférieur ou égal à 300 000 euros.

Au-delà de ces seuils obligatoires, le tribunal peut décider d'ouvrir une procédure de liquidation judiciaire simplifiée dès lors que les trois conditions cumulatives suivantes sont réunies à savoir :

- ◆ absence d'actif immobilier ;
- ◆ effectif inférieur à cinq salariés au cours des six mois précédant l'ouverture de la procédure ;

⁸ Initialement nommés « mandataires-liquidateurs », renommés en 1990 « mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises » puis en 2003 « mandataires judiciaires au redressement et à la liquidation des entreprises ».

Annexe 6

◆ chiffre d'affaires hors taxes compris entre 300 000 et 750 000 euros.

La procédure simplifiée prévoit des dérogations par rapport à la procédure classique.

L'article L 644-2 du Code de Commerce accorde davantage de liberté au liquidateur pour vendre les biens mobiliers, tout en imposant un délai maximal : « lorsque la procédure simplifiée est décidée, le liquidateur procède à la vente des biens mobiliers de gré à gré ou aux enchères publiques dans les trois mois suivant le jugement de liquidation judiciaire. » L'accord du juge-commissaire n'est pas nécessaire pour procéder aux ventes, qui s'effectuent sous la responsabilité du liquidateur.

Les seules créances vérifiées sont celles résultant d'un contrat de travail et celles susceptibles de donner lieu à un remboursement, ce qui accélère la procédure.

A l'issue de la procédure de vérification et d'admission des créances et de la réalisation des biens, le liquidateur fait figurer ses propositions de répartition sur l'état des créances. Le liquidateur procède à la répartition selon ses propositions ou à la décision rendue par le juge commissaire.

L'article L644-5 du Code de commerce dispose par ailleurs qu'au « plus tard dans le délai d'un an à compter de la décision ayant ordonné ou décidé l'application de la procédure simplifiée, le tribunal prononce la clôture de la liquidation judiciaire, le débiteur entendu ou dûment appelé. Il peut, par un jugement spécialement motivé, proroger la procédure pour une durée qui ne peut excéder trois mois. » Ce délai avant clôture est pour une procédure classique défini par le tribunal, généralement à deux ans.

A tout moment, le tribunal peut décider de revenir à la procédure de droit commun par jugement spécialement motivé.

Source : Code du commerce.

2.2. Autres activités exercées

La qualité de mandataire judiciaire inscrit sur la liste est incompatible avec l'exercice de toute autre profession (article L812-8 du Code du commerce). En particulier, et contrairement aux administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires ne peuvent pas exercer simultanément la profession d'avocat. Elle est, par ailleurs, incompatible avec toute activité commerciale (directe ou par personne interposée), et avec la qualité d'associé ou de dirigeant dans une société non liée à l'exercice de sa profession⁹.

En revanche, un mandataire judiciaire inscrit sur la liste peut exercer des activités libérales juridiques sous certaines réserves et uniquement à titre accessoire sauf pour les trois dernières activités de la liste limitative suivante : consultant dans les matières relevant de la qualification de l'intéressé, liquidateur amiable des biens d'une personne physique ou morale, expert judiciaire, séquestre judiciaire, mandataire ad hoc, conciliateur et commissaire à l'exécution du plan.

Nul ne peut faire état du titre de mandataire judiciaire (en particulier, les personnes nommées par exception par un juge dans le cadre d'une liquidation) dans l'exercice de telles activités s'il n'est pas inscrit sur la liste des mandataires judiciaires.

Tableau 12 : Des incompatibilités dans l'exercice de la profession de mandataire et d'administrateur judiciaire

Profession, mandat ou activité	MJ	AJ
Avocat	Non	Oui
Activités à caractère commercial	Non	Non
Associé ou dirigeant dans une société non liée à la profession	Non	Non
Activité de consultation	Accessoire	Accessoire
Mandataire ad hoc désigné par le tribunal (L611-3 du code du commerce)	Oui	Oui
Conciliateur désigné par le tribunal (L611-6 du code du commerce et L351-4 du code rural et de la pêche maritime)	Oui	Oui
Commissaire à l'exécution du plan	Oui	Oui

⁹ Sauf société civile gérant un patrimoine familial.

Annexe 6

Profession, mandat ou activité	MJ	AJ
Administrateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Non	Oui
Liquidateur amiable des biens d'une personne physique ou morale	Accessoire	Accessoire
Expert judiciaire	Accessoire	Accessoire
Séquestre amiable	Non	Accessoire
Séquestre judiciaire	Accessoire	Accessoire

Source : Code du commerce, articles L811-10 et L812-8.

2.3. Modes de rémunération

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires désignés dans une procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire sont rémunérés selon un tarif fixé par décret qui leur donne droit à un émolument arrêté par le juge et prélevé sur les fonds des procédures.

En revanche, il convient de souligner que **les activités exercées hors redressement judiciaire et de la liquidation judiciaire donnent lieu à des émoluments libres** : ceux-ci peuvent être élevés dans les cas des mandats ad hoc ou de conciliation.

Le mandataire judiciaire reçoit pour l'ensemble de la procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire (et de liquidation, s'il est nommé) un droit fixe de 2 500 euros. Le droit fixe est versé sans délai par le débiteur au liquidateur dès que la décision d'ouverture d'une procédure secondaire est portée à sa connaissance.

Le mandataire perçoit des **émoluments au forfait** :

- ◆ pour l'enregistrement des créances déclarées et non vérifiées (des fournisseurs, prestataires de services, banques, organisme social et Trésor Public), à hauteur de 5 € pour une créance inférieure à 150 € et de 10 € au-delà ;
- ◆ pour la vérification des créances non salariales, à hauteur de 30 € pour une créance comprise entre 40 € et 150 € et de 50 € au-delà ;
- ◆ pour l'établissement des relevés des créances salariales, à raison de 120 € par salarié ;
- ◆ pour la contestation des créances autres que salariales (ou contentieux), à raison de 100 € par événement ;
- ◆ pour la cessation d'activité d'une ou de plusieurs installations classées, un droit variant entre 500 € et 9 000 € en fonction du type d'installation et de l'existence ou non de mesures urgentes à mettre en œuvre.

Le mandataire reçoit également **des émoluments variables** qui résultent de l'application de barèmes dégressifs distincts en fonction de la prestation :

- ◆ en cas de désignation pour répartir des fonds entre les créanciers, lorsque l'entreprise en redressement ou en liquidation est en mesure de faire face à son passif (barème à l'article R.663-16 du Code du commerce, en fonction du montant à répartir) ;
- ◆ au titre d'une mission d'administration de l'entreprise, lorsque le maintien de l'activité a été autorisé et relève du mandataire judiciaire (barème à l'article R.663-28 du Code du commerce, en fonction du chiffre d'affaires) ;
- ◆ au titre du recouvrement de créances ou des cessions d'actifs effectuées pour le compte de l'entreprise (barème à l'article R.663-28 du Code du commerce, en fonction du montant des recouvrements ou des cessions, déduction faite de la rémunération des tiers intervenants) ;
- ◆ au titre de la répartition et du paiement des créances (contractées avant et après jugement ouvrant la liquidation judiciaire) de l'entreprise (barème à l'article R.663-30 du Code du commerce, en fonction du montant réparti). Ce droit proportionnel est réduit de moitié lorsqu'il n'y a qu'un créancier.

Annexe 6

Tableau 13 : Barèmes par tranches réglementaires des droits variables des mandataires judiciaires en fonction de la prestation et du montant des sous-jacents

	Répartition des créances lorsque l'entreprise est en mesure de faire face au passif	Administration de l'entreprise, en cas d'autorisation du maintien de l'activité	Cessions d'actifs	Recouvrement de créances pour le compte de l'entreprise	Paiement des créanciers
Codification du barème	R.663-16	R.663-28	R.663-29	R.663-29	R.663-30
Assiette des droits	Sommes réparties	Chiffre d'affaires réalisé	Actifs cédés	Créances recouvrées	Sommes réparties
de 0 à 15 000 €	3,50 %	3,00 %	5,00 %	5,00 %	4,50 %
de 15 001 à 50 000 €	2,50 %	3,00 %	4,00 %	4,00 %	3,50 %
de 50 001 à 150 000 €	1,50 %	3,00 %	3,00 %	3,00 %	2,50 %
de 150 001 à 300 000 €	0,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %	1,50 %
de 300 001 à 750 000 €	0,25 %	1,50 %	1,00 %	1,00 %	0,75 %
de 750 001 à 3 000 000 €	0,25 %	0,90 %	1,00 %	1,00 %	0,75 %
au-delà de 3 000 001 €	0,25 %	-	1,00 %	1,00 %	0,75 %

Source : Mission IGF, d'après les dispositions du code de commerce.

Lorsque le total de la **rémunération calculée en application du tarif excède 75 000 € HT**, la rémunération du liquidateur est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel, sur proposition du juge-commissaire, au vu d'un état de frais et des diligences accomplies. Le magistrat délégué recueille au préalable l'avis du ministère public et demande celui du débiteur. La décision peut être frappée de recours devant le premier président de la cour d'appel par le liquidateur, le débiteur et le ministère public.

Dans le cas inverse, lorsque le produit de la réalisation des actifs de l'entreprise ne permet pas au mandataire judiciaire d'obtenir, au titre du tarif, **une somme au moins égale à un seuil plancher (fixé à 1 500 € hors taxes par le décret n° 2004-518 du 10 juin 2004)**, le dossier est déclaré impécunieux par décision du tribunal, sur proposition du juge-commissaire et au vu des justificatifs présentés par le liquidateur ou le mandataire judiciaire.

Lorsque la procédure n'a pas permis au professionnel d'obtenir ce montant, une indemnité complémentaire lui sera désormais versée par un fonds (FFDI) géré par la Caisse des dépôts et consignations et alimenté par une quote-part des intérêts servis par celle-ci sur les fonds déposés dans le cadre des procédures de redressement et liquidation judiciaires ainsi que de commissariat au plan (articles L621-33, L621-68 et L 622-8 CC). Un arrêté ministériel du 10 septembre 2004 (J.O. du 22 septembre 2004) a fixé à **25 % le taux de prélèvement sur ces intérêts** : les fonds correspondants sont affectés au Fonds de financement des dossiers impécunieux (FFDI) géré par la CDC sous le contrôle d'un comité d'administration.

Encadré 2 : Modifications portant sur la rémunération des mandataires judiciaires introduites depuis le décret initial 85-1390 du 27 décembre 1985

Décret 2001-373 du 27 avril 2001

Conversion stricte des montants du décret de 1985 en euros.

Loi de finances n° 2001-1275 du 28 décembre 2001

Enoncé limitatif des possibilités d'avance du Trésor Public, excluant notamment toute possibilité de financement des frais de fonctionnement des mandataires judiciaires.

Loi 2003-7 du 3 janvier 2003

La rémunération associée à l'activité de tiers (avocats, experts-comptables) pour des tâches relevant de la responsabilité des mandataires doit désormais être prélevée sur le tarif qui revient au mandataire. Auparavant, ces frais pouvaient donner lieu à une facturation supplémentaire, conduisant au doublement des frais de procédure pour une même action réalisée (état des créances salariales, notamment) dénoncée dans le rapport conjoint de 1998 de l'Inspection des finances et de l'Inspection des services judiciaires.

Décret 2004-518 du 10 juin 2004

Simplification des montants en euros des seuils et de certaines rémunérations (par exemple, un seuil à 15 245 euros est arrondi à 15 000 €).

Revalorisation des droits pour la vérification des créances (30 euros pour les créances entre 40 et 150 euros, 50 € au-delà, contre 23 € par créance entre 38 et 152 € et 38 € au-delà auparavant)

Fin du barème dégressif en fonction du nombre d'employés pour l'établissement des relevés des créances salariales, et forte revalorisation des droits (droit fixe de 120 € par employé, contre 76 € à 15 € par employé auparavant, selon le nombre de salariés de l'entreprise).

Abrogation de l'article 15 du décret du 27 décembre 1985 qui faisait l'objet de vives et unanimes critiques : le droit proportionnel de 5 % assis sur la différence entre le montant des créances déclarées et celui des créances admises est supprimé (fin de la rémunération de la contestation de créances).

Réduction du nombre de tranches (de neuf à cinq) du barème proportionnel relatif au recouvrement d'actifs.

Création du fonds prévu par l'article L814-7 du code du commerce pour la rémunération des dossiers impécunieux, à hauteur de 1 500 € HT au minimum par dossier.

Impossibilité de percevoir l'intégralité de la rémunération sous forme d'acomptes avant la clôture du dossier (seuil fixé aux deux tiers de la rémunération due).

Loi 2005-845 du 26 juillet 2005

Pas de modification des conditions de rémunération des procédures existantes pour les mandataires judiciaires

Extension du champ d'activités des mandataires aux procédures de sauvegarde et de liquidation judiciaire simplifiée créées par la loi.

Décret 2006-1709 du 23 décembre 2006

Le droit fixe perçu pour l'ensemble de la procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire est relevé de 2 287 € (seuil non revalorisé en monnaie courante depuis sa fixation à 15 000FF en 1985) à 2 500 €.

Définition par décret de ce que constitue une créance.

Création d'un droit fixe de 100 € par créance contestée (autre que salariale), par contentieux portant sur une demande en revendication ou en restitution.

Perception du droit proportionnel prévu pour les administrateurs judiciaires en cas de répartition des fonds d'une entreprise capable de faire face à son passif, lorsque cette répartition relève du mandataire judiciaire.

Annexe 6

Création d'un droit fixe pour la cessation d'activités d'installations classées.

Définition du barème de droits perçus pour l'administration d'une entreprise dont le maintien d'activité a été autorisé.

Transformation du barème relatif au recouvrement d'actifs. Le barème antérieur reposait sur des droits proportionnels dégressifs par tranche majorés de 15 % à 50 % en fonction du taux des créances remboursées. Le nouveau barème institue deux droits : un droit aux taux réduits pour les réalisations d'actifs (ainsi, la tranche inférieure à 15 000 € voit son taux passer de 7 % à 5 %, celle de 15 000 € à 50 000 € de 6 % à 4 %. La tranche la plus élevée, au-delà de 300 000 €, voit son taux inchangé à 1 %) et un droit relatif aux sommes réparties entre les créanciers, selon un nouveau barème. Ce dernier droit est réduit de moitié lorsqu'il y a un unique créancier.

Le seuil de rémunération au-delà duquel la rémunération est arrêtée par un magistrat de la cour d'appel au vu d'un état de frais et des diligences accomplies (et sur proposition du juge commissaire) est relevé de 68 602 € (seuil inchangé depuis 1985) à 75000 € HT.

2.4. Conditions d'accès à la profession

2.4.1. Une formation organisée par le CNAJMJ

Le CNAJMJ, Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires, est chargé de la formation des stagiaires et des maîtres de stage ainsi que des examens professionnels. Il existe par ailleurs des formations universitaires en masters spécialisés préparant aux examens.

L'accès à la profession suppose la validation de cinq étapes :

- ◆ détention au minimum d'un master 1 (bac + 4) en droit, en sciences économiques, en gestion, soit titulaire du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (DSCG), du diplôme d'expertise comptable (DEC), ou d'un diplôme d'école de commerce (Articles R 811-7 et R 812-4 du Code de Commerce) ;
- ◆ réussite à l'examen d'accès au stage professionnel (régé par deux arrêtés du 31 août 2004), qui comporte sept épreuves écrites en droit et comptabilité et une épreuve orale. La composition du jury d'examen d'accès est fixée par l'article R. 811-10 du Code du commerce, et comprend deux professionnels sur les six membres. Une dizaine de candidats par an sont généralement admis à cet examen, qui ne peut être présenté plus de trois fois ;
- ◆ validation d'un stage professionnel rémunéré d'une durée minimale de trois ans et maximale de six ans, auprès d'un maître de stage, lui-même administrateur judiciaire (article R 811-15 du Code du Commerce). La pratique antérieure auprès d'autres professions réglementées du droit ou du chiffre peut être décomptée sous certaines conditions (réduction de moitié de la durée prise en compte), et une partie du stage peut être effectuée auprès des mêmes professions (dans la limite d'un tiers du stage). Un certificat de fin de stage est délivré ;
- ◆ réussite à un examen professionnel sélectif d'aptitude aux fonctions de mandataire judiciaire (défini par deux arrêtés du 22 mars 2006), qui ne peut être présenté que deux fois (conduisant à l'allongement par certains candidats de la durée du stage pour maximiser leurs chances de réussite) ;
- ◆ inscription sur une liste établie par une commission nationale. Le Conseil national des administrateurs et des mandataires judiciaires est appelé à donner son avis sur toute nouvelle inscription (dans un délai d'un mois).

L'examen d'accès au stage a été institué par la loi du 3 janvier 2003, afin d'objectiver les possibilités d'entrée de nouveaux candidats.

Annexe 6

Les règles professionnelles limitent à deux le nombre de stagiaires au sein d'une étude. Le CNAIJM a l'obligation d'aider les candidats admis à l'examen d'accès au stage à trouver un stage. D'après la DACS du ministère de la justice, aucun candidat admis à l'examen d'accès au stage n'est resté sans affectation, même si des difficultés peuvent exister.

Des dispenses d'examen au stage et des dispenses partielles de stage et de tout ou partie de l'examen d'aptitude¹⁰ peuvent être accordées par la commission nationale à des personnes justifiant de compétences et d'expérience professionnelle fixées par décret¹¹.

Sont dispensées des conditions de diplôme, de stage et d'examen professionnel d'aptitude les personnes qui justifient avoir acquis, dans un État membre des communautés européennes autre que la France ou un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, une qualification suffisante pour l'exercice de la profession de mandataire judiciaire, sous réserve d'avoir subi un examen de contrôle des connaissances.

Tableau 14 : Réussite des candidats aux deux examens d'accès à la profession de mandataire judiciaire, et rythme de tenue desdits examens

Année	Examen d'accès au stage			Examen d'aptitude		
	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite	Nombre de candidats	Candidats reçus	Taux de réussite
2006	65	17	26 %	36	13	36 %
2007	pas de session			pas de session		
2008	59	11	19 %	pas de session		
2009	42	7	17 %	25	12	48 %
2010	44	16	36 %	15	10	67 %
2011	58	14	24 %	pas de session		
2012	ND			19	ND	

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

ND : données non disponibles.

L'organisation des épreuves annuelles suppose qu'un jury ait été constitué et ait fixé le calendrier de la procédure. Durant la période 2006-2012, certaines années ont été marquées par l'absence d'examen, du fait de l'impossibilité de nommer les membres du jury dans les délais requis.

La non-tenue de l'examen d'accès au stage une année réduit mécaniquement le vivier des futurs professionnels, tandis que l'absence d'examen d'aptitude conduit les stagiaires à retarder leur inscription sur la liste nationale.

Le ministère de la justice indique au sujet des sessions d'examen d'aptitude qui n'ont pas eu lieu qu'il « *n'a pas été signalé de difficultés graves liées à l'allongement des stages* » qui en a résulté.

2.4.2. L'inscription sur la liste nationale est effectuée par une commission nationale

La commission nationale prévue à l'article L. 812-2 est responsable de l'inscription des professionnels sur une liste nationale. Elle est désignée pour trois ans (mandat renouvelable une fois) et présente une composition sans représentant de la profession :

- ◆ un conseiller à la Cour de cassation, président ;

¹⁰ A l'exception de l'épreuve portant sur le statut et la déontologie de la profession de mandataire judiciaire, cf. article R812-14 du Code du commerce.

¹¹ Avocats, notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce ayant exercé cinq ans au moins, juristes d'entreprises, titulaires des diplômes mentionnés à l'article R. 811-7 du Code de Commerce ayant exercé quinze ans au moins, experts comptables et commissaires aux comptes ayant exercé cinq ans, administrateurs judiciaires à condition d'être retirés de la liste.

Annexe 6

- ◆ un magistrat de la Cour des comptes ;
- ◆ un membre de l'inspection générale des finances ;
- ◆ un magistrat du siège d'une cour d'appel ;
- ◆ un membre d'une juridiction commerciale du premier degré ;
- ◆ deux professeurs ou maîtres de conférences de droit, de sciences économiques ou de gestion ;
- ◆ un représentant du Conseil d'Etat ;
- ◆ deux personnes qualifiées en matière économique ou sociale, désignées par le garde des sceaux.

Lorsqu'elle est saisie en application de l'article L812-4 ou siège comme chambre de discipline, la commission comprend en outre trois administrateurs judiciaires inscrits sur la liste, élus par leurs pairs.

Un magistrat du parquet est désigné pour exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de la commission nationale et assurer notamment l'instruction des demandes d'inscription.

La commission nationale peut (de sa propre initiative ou saisie par le gouvernement, par le parquet ou par le conseil national), par décision motivée et après avoir mis l'intéressé en demeure de présenter ses observations, retirer de la liste un mandataire judiciaire invalide ou qui aurait révélé son inaptitude à assurer l'exercice normal de ses fonctions.

Nul ne peut être inscrit sur la liste par la commission s'il ne remplit les conditions suivantes :

- ◆ être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- ◆ n'avoir pas été l'auteur de faits contraires à l'honneur ou à la probité ayant donné lieu à une condamnation pénale ou à une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation, de révocation, de retrait d'agrément ou de retrait d'autorisation ;
- ◆ ne pas avoir été frappé de faillite personnelle ;

Les personnes morales inscrites sur la liste ne peuvent exercer les fonctions de mandataire judiciaire que par l'intermédiaire d'un de leurs membres lui-même inscrit sur la liste.

2.4.3. Depuis 2008, un tribunal de commerce peut désigner un professionnel hors de la liste nationale des mandataires judiciaires pour exercer les fonctions de MJ

Une disposition d'ouverture à la concurrence externe a été introduite par la loi du 3 janvier 2003 « à titre exceptionnel », avant que le caractère exceptionnel ne soit supprimé par l'ordonnance n°2008-1345 du 18 décembre 2008¹². Depuis l'ordonnance de 2008, le terme de « monopole » ou d'activités « réservées » ne correspond ainsi plus à une réalité juridique mais à un constat de fait dans la majorité des juridictions (cf. 3.1.1).

Les désignations hors liste sont subordonnées à la souscription d'un contrat d'assurance.

¹² « Toutefois, le tribunal peut, après avis du procureur de la République, désigner comme mandataire judiciaire une personne physique justifiant d'une expérience ou d'une qualification particulière au regard de la nature de l'affaire et remplissant les conditions définies aux 1° à 4° de l'article L. 812-3. Il motive spécialement sa décision au regard de cette expérience ou de cette qualification particulière. » (article L.812-2 du code de commerce).

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Contrôle de la profession

La comptabilité des affaires doit être vérifiée deux fois par an par un commissaire aux comptes, qui est tenu de signaler toute anomalie aux instances chargées du contrôle.

Les mandataires et les administrateurs judiciaires sont placés sous la surveillance du ministère public. L'inspection des administrateurs et mandataires judiciaires incombe au premier chef à des magistrats inspecteurs régionaux (MIR) désignés par le garde des Sceaux¹³, dont l'activité est coordonnée au niveau central par un magistrat coordinateur également désigné par le garde des Sceaux. Ces inspecteurs sont des magistrats des parquets généraux, qui furent nommés pour la première fois en avril 2000.

Le Conseil National des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (CNAJMJ), en vertu de la mission qu'il a reçue de la loi est habilité à exercer sur l'activité des professionnels un contrôle régulier, tous les trois ans, et des contrôles occasionnels. Ces derniers peuvent être prescrits par le Président du Conseil National, le Procureur de la République, le Procureur Général, le Garde des Sceaux, les commissaires du Gouvernement près les commissions d'inscription et de discipline ou le magistrat coordonnateur qui est désigné par le Garde des Sceaux ou le Parquet pour l'inspection des administrateurs judiciaires d'une ou plusieurs cours d'appel.

En vertu de l'article R814-45 du code de commerce, le contrôle, qu'il soit régulier ou occasionnel, est effectué **par trois contrôleurs : deux mandataires d'un autre ressort judiciaire que l'étude contrôlée, et un commissaire aux comptes.**

L'examen de la période 2000-2012 fait apparaître un nombre de contrôles important lors de la période 2000-2004 qui a encadré la parution de la loi de 2003 de réglementation des professions de mandataires et d'administrateurs judiciaires. Depuis 2005, le nombre de contrôles a significativement baissé.

Sur la période 2008-2010, 95 contrôles ont été effectués chaque année pour 86 études, **baisse de 40 % par rapport au rythme du début des années 2000.** Le rythme actuel correspond à un contrôle périodique par les pairs tous les 2,7 ans, et à une absence de contrôle occasionnel ou d'inspection diligentée par la Chancellerie (la dernière inspection date de 2005).

La baisse du nombre d'inspections diligentées par les MIR s'explique d'après la Chancellerie « *par l'amélioration des contrôles triennaux et des contrôles occasionnels qui a été rendue possible par les efforts conjoints de la Chancellerie et du CNAJMJ. Les inspections des MIR sont lourdes à mettre en place, et doivent avoir un caractère exceptionnel et très ciblé, notamment pour répondre à une situation grave et urgente. En 2011/2012, trois dossiers ont conduit la Chancellerie à étudier l'éventualité d'une inspection avec le MIR compétent. Il s'est avéré à chaque fois préférable de recourir à un contrôle occasionnel.*

Les contrôles occasionnels ne se justifient, quant à eux, que si les défaillances signalées dans les contrôles périodiques ne sont pas corrigées ou persistent. Le suivi effectué par les MIR, le CNAJMJ et la Chancellerie s'avère assez efficace à cet égard pour éviter le déclenchement d'un nouveau contrôle. Les contrôles occasionnels peuvent aussi être déclenchés lorsqu'une nouvelle difficulté est signalée, soit à l'initiative du CNAJMJ, soit sur demande de la Chancellerie, en pratique. La baisse de ces contrôles depuis 2006 (10 contrôles) n'apparaît pas significative, compte tenu de leur nombre limité ».

¹³ pour le ressort d'une ou plusieurs cours d'appel.

Annexe 6

Tableau 15 : Nature et nombre des contrôles effectués entre 2000 et 2011 (par date de dépôt des rapports)

Période	Contrôles périodiques	Contrôles occasionnels	Inspections	Total
2000	163	4		167
2001	122	15	2	139
2002	168	13	1	182
2003	140	3	1	144
2004	145	12	5	162
2005	84	12	2	98
2006	92	6		98
2007	94	9		103
2008	84	5		89
2009	95	7		102
2010	91	4		95
2011*	26			26
Total	1304	90	11	1405
Moyenne annuelle sur la décennie 2001-2010	112	9	2	121
Écart de la période 2008-2010 à la moyenne décennale	-19 %	-38 %	-100 %	-21 %

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

**données à la saisie incomplètes.*

La commission nationale de discipline propre à chaque profession, composée de douze membres dont trois appartiennent à la profession concernée, peut prononcer des sanctions disciplinaires à leur encontre en cas, notamment, de manquement aux règles professionnelles.

Les peines disciplinaires prévues par les textes sont par ordre croissant de gravité :

- ◆ l'avertissement ;
- ◆ le blâme ;
- ◆ l'interdiction temporaire pour une durée n'excédant pas trois ans ;
- ◆ la radiation de la liste des administrateurs judiciaires.

Les données transmises par la Chancellerie sur les suites des contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires confondus permettent de relever trois saisines du commissaire du gouvernement pour l'ensemble de la période 2005-2010 (pour environ 1 600 contrôles effectués).

Tableau 16 : Suites données aux contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires

Année	Contrôle sans suite	Courrier du Conseil national	Contrôle occasionnel	Saisine du commissaire du gouvernement	A surveiller	Contrôle occasionnel ciblé	Contrôle occasionnel et saisine du commissaire du Gvt
2005	61	32	5		13	3	1
2006	53	54	8		11	2	
2007	83	25	7		13		
2008	55	41	3	1	12	1	
2009	60	44	5		11	3	
2010	80	29	2	1	10	1	
Total	392	225	30	2	70	10	1

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

2.5.2. Obligations comptables et financières

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires sont tenus d'adhérer à une caisse ayant pour objet de garantir la représentation des fonds et de souscrire, par l'intermédiaire de cette caisse, une assurance responsabilité civile.

Les fonds gérés par les professionnels sont sécurisés par leur dépôt obligatoire à la Caisse des Dépôts et Consignations.

2.5.3. Recours à des tiers experts et continuité des mandats

Les tâches que comporte l'exécution du mandat des mandataires judiciaires leur incombent personnellement. Ils peuvent toutefois, lorsque le bon déroulement de la procédure le requiert et sur autorisation motivée du président du tribunal, confier sous leur responsabilité à des tiers une partie de ces tâches. Lorsque les mandataires judiciaires confient à des tiers des tâches qui relèvent de la mission que leur a confiée le tribunal, ils les rétribuent sur la rémunération qu'ils perçoivent, une disposition énoncée dans la loi du 3 janvier 2003.

Cette disposition ne vaut que pour les tâches qui relèvent directement du mandataire judiciaire, pas pour les missions annexes que l'entreprise confie à d'autres experts (gestion de crise, audit de propriété intellectuelle).

Les dossiers suivis par le mandataire judiciaire qui quitte ses fonctions, pour quelque motif que ce soit, sont répartis par la juridiction entre les autres mandataires dans un délai de trois mois à compter de la cessation de fonctions. Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la juridiction peut autoriser l'ancien mandataire à poursuivre le traitement d'un ou de plusieurs dossiers en cours, sauf si une radiation est la cause de l'abandon de ses fonctions.

2.5.4. Ouverture de bureaux annexes

Les mandataires judiciaires ont la possibilité de demander l'ouverture d'un bureau secondaire hors de leur ressort d'origine. L'ouverture d'un bureau secondaire suppose une procédure devant la commission nationale d'inscription et de discipline (CNID) compétente. La CNID prend en compte les besoins de la juridiction en termes de volume d'activité et d'adéquation avec le nombre de professionnels déjà établis. Elle apprécie la capacité des mandataires à assurer un service de proximité minimal, en raison des contacts nombreux avec les justiciables –une particularité plus marquée chez les mandataires judiciaires que chez les administrateurs judiciaires.

La pratique d'ouverture d'un bureau annexe est nettement plus développée auprès des administrateurs judiciaires (60 bureaux pour 86 offices, soit un ratio de 70 %) qu'auprès des mandataires judiciaires (28 bureaux pour 274 offices, soit un ratio de 10 %) et révèle un tropisme local plus marqué chez ces derniers.

Tableau 17 : Bureaux annexes autorisés des administrateurs et mandataires judiciaires

Bureaux annexes hors ressort d'origine des études	Administrateurs judiciaires	Mandataires judiciaires
Offices individuels	16	8
SCP	9	8
SEL	35	12
Ensemble	60	28

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

3. Principaux problèmes posés

3.1. Le nombre de MJ progresse peu et la qualité de leurs prestations est jugée moyenne

3.1.1. Le nombre de professionnels est stable et un monopole territorial de fait est établi

En 1983, le rapport Augier indiquait qu'un « *numerus clausus de fait a été instauré par les tribunaux de commerce qui ont pris l'habitude de ne procéder qu'à des remplacements de mandataires de justice, sans accroissement net des effectifs. Simultanément s'est développée une pratique selon laquelle c'est le mandataire de justice se retirant qui présente son successeur, ce qui a conduit à la patrimonialité occulte des cabinets* ».

Les mandataires judiciaires sont nommés sur liste par une commission nationale. Leur nombre est stable depuis 2005, passant de 307 à 313 en 2012 (soit +4 % en 7 ans)¹⁴.

Le faible nombre de nouveaux entrants (qui s'explique de façon minoritaire par l'absence de tenue de certains examens durant la dernière décennie) s'est traduit par un vieillissement des acteurs : les 313 professionnels sont âgés en moyenne de 53,5 ans.

En supposant une durée moyenne de stage de quatre ans, le nombre de nouveaux professionnels susceptibles d'intégrer la liste à court terme est limité à une dizaine par an (en tenant compte des résultats des quatre dernières années à l'examen d'accès au stage).

En retenant l'hypothèse d'une répartition uniforme par âge entre 50 et 65 ans des deux tiers de mandataires âgés de plus de 50 ans, on peut estimer le nombre de départs à la retraite à 14 par an. Le rythme de renouvellement n'est donc assuré en moyenne qu'à hauteur de 70 % en moyenne pour les prochaines années et le nombre de professionnels devrait baisser avec le départ des baby-boomers à la retraite.

L'ouverture introduite en 2008 à des nominations hors de la liste nationale est très peu exploitée selon les représentants de la profession et la Chancellerie. Le ministère de la justice indique qu'il « *n'existe pas de statistiques sur ce point. S'agissant des désignations hors liste, celles-ci sont exceptionnelles, et lorsqu'elles sont réitérées, elles se justifient par des considérations locales particulières* ».

Les nominations par le tribunal de commerce de professionnels localisés dans un autre ressort sont rares, mais plus fréquentes pour les AJ que pour les MJ d'après la Chancellerie :

« Le recours à des AJ hors ressort est, généralement, plus fréquent que celui des MJ, puisque les premiers n'ont pas nécessairement de bureau principal ou secondaire dans le ressort du tribunal concerné, alors que les contraintes d'accueil du justiciable rendent nécessaire l'organisation d'une présence locale ou de proximité pour les MJ. Il n'est pas rare, toutefois, que des MJ ayant un bureau dans une zone proche, mais dans le ressort d'un autre tribunal, soient désignés ».

Dans les affaires d'envergure régionale ou nationale, la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice précise « *qu'il n'est pas exceptionnel que deux mandataires soient désignés, dont l'un des deux n'a pas de bureau, principal ou secondaire, dans le ressort de la juridiction* ».

¹⁴ Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice.

Annexe 6

Aucune donnée chiffrée n'a permis d'apprécier l'étendue des pratiques de nomination de mandataires judiciaires d'autres ressorts, de personnes désignées hors liste ou de professionnels ressortissants d'autres pays. Aux dires des professionnels de la justice consulaire, le monopole territorial demeure la règle, et l'ouverture l'exception.

Enfin, le nombre de ressortissants européens non issus du parcours traditionnel de formation (dispenses de stage et ou d'examen) inscrits sur la liste nationale est nul en 2012.

L'ensemble de ces constats permet d'établir le **maintien d'un monopole territorial de fait pour les professionnels inscrits sur liste nationale**, en dépit de l'élargissement du champ d'exercice par la loi du 3 janvier 2003 au territoire national et de la possibilité généralisée depuis 2008 de nommer des prestataires compétents hors liste.

3.1.2. La qualité des prestations des MJ est perçue comme faible

Les représentants de la justice consulaire rencontrés par la mission font valoir une faible appréciation des services rendus les MJ.

Cette opinion générale est confirmée par l'enquête réalisée par OpinionWay auprès d'un échantillon représentatif de 300 dirigeants d'entreprise au dernier trimestre 2012, dans le cadre de la mission :

- ◆ 65 % des sondés estiment qu'il est facile de trouver un mandataire judiciaire ;
- ◆ 7 % estiment que le prix de la prestation est facile à anticiper ;
- ◆ 38 % estiment que la profession rend un service de qualité, et 29 % que ce service est personnalisé (soit les taux les plus bas constatés parmi les 38 professions testées) ;
- ◆ 91 % considèrent que le prix des prestations est cher.

3.2. Le tarif réglementé n'intègre pas tous les critères incitatifs requis

L'efficacité de l'intervention des liquidateurs se mesure à l'aune de deux critères : l'importance des sommes distribuées et la rapidité avec laquelle s'effectue cette distribution.

Au sujet du tarif des mandataires judiciaires, la mission a établi les deux constats suivants :

- ◆ l'incitation portant sur les deux critères d'efficacité susmentionnés pourrait être renforcée, tandis que des incitations indirectes contraires à l'objectif de rapidité ont été identifiées ;
- ◆ les modifications du tarif s'effectuent dans le souci d'un maintien des rémunérations, quand bien même elles interviennent pour corriger des anomalies.

Sur le premier point, la mission rappelle que le rapport conjoint ISJ/IGF de 1998, partant d'un échantillon de 22 affaires de 1997, indiquait que *« déduction faite des honoraires indus, 82 % des honoraires des mandataires liquidateurs ne dépendent pas des résultats financiers obtenus, soit que ces honoraires proviennent de droits fixes, soit qu'ils proviennent de droits gradués (vérifications de créances, propositions de rejet de créances) qui rémunèrent le travail du liquidateur mais pas son résultat. Quant aux droits proportionnels qui forment les 18 % restants, ils [...] sont essentiellement perçus en fonction du montant des réalisations d'actifs [...] largement amputés des frais de justice, et ne profitent donc pas toujours aux créanciers »*.

Depuis 1998, des améliorations ont toutefois été apportées aux incitations qui sous-tendent le barème (cf. encadré 1), avec notamment :

- ◆ la suppression du droit proportionnel sur les créances contestées ;
- ◆ la création d'un barème portant sur les créances réparties, en remplacement de la majoration sur les actifs réalisés qui prévalait.

Les modalités de rémunération actuelles sont encore susceptibles **d'engendrer des incitations contraires aux objectifs souhaités**. Ainsi, l'incitation efficace devrait consister à promouvoir une rotation rapide des dossiers et des fonds, synonyme d'accélération du paiement des salariés et des créanciers. Cette rotation rapide aurait pour conséquence une baisse du stock des fonds en attente de distribution, qui sont obligatoirement déposés à la caisse des dépôts et consignations (CDC). Un traitement deux fois plus rapide des dossiers serait ainsi associé à une division par deux des fonds déposés.

Or, depuis la fin de l'année 2004, les mandataires judiciaires **sont rémunérés pour le traitement des dossiers impécunieux¹⁵ par un fonds alimenté par les intérêts produits par les sommes déposées auprès de CDC**. En pratique, les dépôts représentent 5,7Mds€ à la fin de l'année 2012, sortis du circuit économique de façon stable. Un arrêté prévoit que 25 % des intérêts générés, soit environ 43 M€ par an¹⁶, sont affectés au fonds de financement des dossiers impécunieux (FDDI).

Dès lors, en l'état actuel de la réglementation, **la recherche d'une plus grande rapidité d'exécution par les mandataires judiciaires s'avère indirectement contraire à la sécurisation de leurs intérêts financiers**.

Sur le second point, la mission relève que le décret du 10 juin 2004 a été pris avant la réforme de juillet 2005 portant sur les procédures collectives et la sauvegarde des entreprises pour **corriger au plus tôt certains dysfonctionnements reconnus** (abrogation des droits de contestation de créance, limitation de la perception des acomptes) et compléter la loi de 2003 (création du fonds d'indemnisation des dossiers impécunieux).

Or la **suppression des anomalies constatées** a été associée à une revalorisation des barèmes (non justifiée par une rémunération insuffisante des professionnels), se traduisant par une **neutralité des revenus des professionnels**. Mettant en avant la difficile concertation avec le CNAMJ et la réticence des professionnels à voir des dysfonctionnements corrigés sans contrepartie, la direction des affaires civiles et du sceau écrivait ainsi dans sa demande d'avis à la DGCCRF sur le projet de décret : « dans le même souci **de conserver un équilibre macro-économique**, corrigé à la baisse par l'absence de prise en compte des conséquences de l'érosion monétaire subie par le tarif depuis 1986, la rémunération prévue au titre de la vérification des créances salariales est majorée et celle qui prend en compte la valeur des actifs cédés et la vérification des autres créances est légèrement accrue ».

3.3. Les défaillances identifiées par le rapport conjoint IGF/IGSJ de 1998 sont toujours valables et traduisent un coût élevé des procédures de liquidation au bénéfice des auxiliaires de justice

Après avoir connu un pic en 2009, le nombre de procédures collectives se maintient à un niveau élevé depuis 2010, autour de 51 000 ouvertures par an.

En revanche, le nombre d'ouvertures de procédure de liquidation judiciaire « classique » s'est établi à 20 457 en 2012, en baisse significative de 40 % par rapport à 2009. Cette baisse est compensée par le développement des liquidations judiciaires simplifiées : 12 153 en 2012 contre aucune en 2009 (soit au total **32 610 jugements d'ouverture de liquidation en 2012, en baisse de 4,5 % par rapport à 2009**).

La procédure simplifiée représente 37,3 % des jugements d'ouverture rendus en 2012.

¹⁵ Dossiers pour lesquels l'application du tarif est impossible du fait des fonds disponibles auprès de l'entreprise en liquidation, qui représentent plus de la moitié des procédures.

¹⁶ Sur la base d'un taux de rémunération de 3 %.

Tableau 18 : Évolution du nombre de procédures collectives ouvertes

Procédure collective	2009	2010	2011	2012	Évolution 2009-2012
Demandes d'ouverture	66 608	64 114	59 633	64 129	-4 %
Jugement d'ouverture de sauvegarde	1 221	1 064	1 105	1 197	-2 %
Jugement d'ouverture de redressement judiciaire	17 111	16 236	15 395	14 707	-14 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire	34 147	32 229	24 459	20 457	-40 %
Jugement d'ouverture de liquidation judiciaire simplifiée	0	0	5 914	12 153	-
Jugement d'ouverture sur résolution de plan	2 246	2 329	2 413	2 677	19 %
Ouvertures de procédure collective	54 725	51 858	49 286	51 191	-6 %

Source : Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

En juillet 1998, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le fonctionnement des tribunaux de commerce, présidée par M. François Colcombet concluait six mois de travaux sur le fonctionnement des tribunaux de commerce. Le même mois, l'Inspection générale des finances et l'Inspection des services judiciaires remettaient un rapport d'enquête sur le même sujet.

Les constats établis dans ces deux rapports décrivaient dans leur ensemble une justice commerciale éloignée des intérêts des justiciables, des pratiques déontologiques et des contrôles à renforcer, un taux faible de redressement des entreprises en difficulté (*in fine*, 5 % des procédures collectives aboutissaient à un redressement), un taux faible de réalisation des actifs, un faible retour aux créanciers et un coût des procédures excessif (doublé par le recours à des prestataires extérieurs) qui consommait une part importante des actifs réalisés.

« L'étude réalisée par la mission montre que, pour toutes les entreprises en difficulté pour lesquelles le produit des ventes d'actifs ne dépasse pas 50 000 FF, l'intégralité du produit de la réalisation des actifs est absorbé par les frais de justice. Outre les liquidations judiciaires totalement ou presque totalement impécunieuses, soit 50 % des affaires, les procédures non impécunieuses mais pour lesquelles le produit de réalisation des actifs est inférieur à 50 000 FF représentent 30 % de l'échantillon [de 150 procédures collectives] examiné. C'est donc près de 80 % du total des liquidations judiciaires qui ne produisent strictement aucune répartition au profit des créanciers ; seuls les auxiliaires de justice (administrateurs et mandataires judiciaires mais aussi les différents prestataires extérieurs) peuvent tirer un bénéfice de ces affaires ».

Par ses échanges avec les représentants de la justice consulaire, la présente mission a constaté que l'apport pratique des mandataires judiciaires aux procédures de liquidation présente les caractéristiques suivantes, déjà identifiées par le rapport de 1998 :

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles : les statistiques du CNAJMJ permettent d'évaluer à 8 % le retour aux créanciers sur l'année 2010, contre 5 % relevés par la mission conduite par l'IGF et l'ISF en 1998 sur un échantillon de l'année 1997. Le taux de réalisation des actifs s'élevait alors à 12 % au tribunal de commerce de Paris pour 12 liquidations qui présentaient un chiffre d'affaires supérieur à 50MF. La mission n'a pu obtenir de données plus récentes à ce sujet et s'appuie sur ses entretiens pour considérer que ces valeurs ont peu évolué ;
- ◆ le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures : sur le même échantillon, portant sur les dossiers d'entreprises présentant un chiffre d'affaires élevé (>50MF), 43 % des actifs réalisés étaient dépensés en frais de procédure : 22 % d'honoraires extérieurs, 19 % d'honoraires des administrateurs et mandataires judiciaires et 3 % de frais de greffe.

Annexe 6

En deçà de 50 000FF d'actifs (soit environ 9 500 € actuels¹⁷), l'ensemble des produits était dépensé en frais de procédure ;

- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne dépendent pas toujours des professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;
- ◆ les mandataires judiciaires sont tenus de consacrer du temps aux dossiers de liquidation à faibles enjeux (même si la liquidation simplifiée apporte un progrès sur ce point).

Tableau 19 : Statistiques portant sur l'activité des AJ/MJ en 2010 en fonction de la procédure

Donnée évaluée par procédure	Sauvegarde	Redressement judiciaire	Liquidation judiciaire
Passif évalué/actif évalué	4,2	6,5	7,5
Passif évalué/CA	1,7	1,2	1,3
Actif réalisé/passif admis	-	-	8 %
Nombre de créances enregistrées (moyenne)	45	34	18
Passif admis par créance (moyenne)	27 468	17 037	14 087

Source : CNAJM, lettre d'information de l'observatoire économique, troisième trimestre 2011.

Encadré 3 : La loi du 3 janvier 2003, initiée par les rapports de 1998

Les propositions de réforme portant sur l'organisation générale des tribunaux de commerce n'ont pas été retenues par le gouvernement (échevinage des tribunaux de commerce, en particulier).

Le rapport Colcombet et le rapport conjoint IGF/ISJ de 1998 ont toutefois inspiré un projet de loi déposé par le gouvernement à l'Assemblée Nationale le 18 juillet 2000 portant sur les professions d'administrateur et de mandataire judiciaires. Le changement de législature intervenu en 2002 et le nombre important de modifications apportées au projet initial ont abouti à l'adoption le 3 janvier 2003 de la loi n° 2003-7 modifiant le livre VIII du code de commerce. Le spectre couvert par la loi a été amoindri par rapport au projet de loi, qui proposait notamment l'ouverture à une large concurrence d'administrateurs et de mandataires judiciaires.

Les professionnels avaient recours de façon généralisée à des tiers pour des tâches relevant de leur responsabilité, donnant lieu à un renchérissement significatif des procédures. Le recours à des tiers par les auxiliaires de justice pour l'exercice d'une partie des tâches, uniquement « en cas de nécessité » dans le projet de loi, a en définitive été autorisé « lorsque le bon déroulement de la procédure le requiert et sur autorisation du président de la formation de jugement ». La rémunération associée à ces prestations doit depuis 2003 être prélevée sur le tarif qui revient au mandataire.

Le projet de loi visait à une concurrence externe accrue par le recours généralisé, « par décision motivée », à des auxiliaires hors liste présentant les qualités requises (sauf avocats pour la fonction d'AJ), un recours réduit par la loi « à titre exceptionnel » (avocats compris). Cette possibilité était avant la loi de 2003 ouverte seulement à titre exceptionnel aux seules fonctions d'administrateur judiciaire.

La loi a autorisé l'exercice de la profession de MJ sur l'ensemble du territoire national, et non plus dans le seul ressort d'une cour d'appel. De plus, les ressortissants européens se sont vus accorder le droit d'exercer, sous certaines conditions.

L'instauration d'une limite d'âge (à 65 ans, voire 68 ans sur demande), qui visait à contribuer au renouvellement de ces professions, a été rejetée par le Sénat.

Une série d'incompatibilités a par ailleurs été édictée, afin que les administrateurs et mandataires judiciaires se consacrent principalement à l'accomplissement des mandats qui leur sont confiés. La possibilité pour un administrateur judiciaire d'exercer la profession d'avocat a cependant été maintenue dans le texte définitif, et le champ des activités ne pouvant être exercées qu'à titre accessoire a été significativement réduit par rapport au projet de loi.

Les contrôles ont été renforcés par l'inopposabilité du secret professionnel aux contrôleurs et par la responsabilisation du conseil national de la profession. L'élargissement des possibilités de saisine n'a pas intégré la possibilité prévue par le projet de loi pour tout justiciable intéressé de signaler des faits

¹⁷ Le montant de 9 500 € est calculé en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000FF identifié par la mission conjointe IGF/ISJ en 1998.

Annexe 6

susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire.

Il est mis à la charge du conseil national une obligation de « surveillance » des administrateurs et mandataires judiciaires inscrits. Par ailleurs, cette instance représentative reçoit pour mission de contrôler le respect par les membres de la profession de leur obligation de formation continue.

La possibilité pour le ministre de la justice de mettre fin aux fonctions des membres du conseil national et des organes dirigeants de la caisse de garantie en cas de carence dans l'exécution de leurs missions n'a pas été retenue dans la loi adoptée.

Source : Mission IGF.

3.4. La rémunération des auxiliaires de justice est très élevée

L'analyse des données fiscales de l'année 2010 permet de constater un niveau de marge de 32,1 % pour les études de mandataires judiciaires et de 30,8 % pour celles les administrateurs judiciaires.

La moyenne des revenus nets constatée en 2010 (341 k€) pour un administrateur judiciaire exerçant sous forme unipersonnelle correspond à 3,1 fois la rémunération moyenne d'un médecin spécialiste (110 k€ par an) et à 6,1 fois celle d'un avocat (56 k€ par an).

Tableau 20 : Indicateurs de la rentabilité et des revenus des administrateurs et mandataires judiciaires en 1996 et en 2010

Donnée statistique évaluée	AJ	MJ	AJ/MJ
Total CA 2010 (M€ de 2010)	101	229	329
Rentabilité moyenne 2010 (RNC/CA)	30,8 %	32,1 %	31,7 %
Rémunération moyenne d'un professionnel exerçant sous forme unipersonnelle 2010 (k€ 2010)	348	341	343

Source : Calculs de la mission IGF à partir de données DGFIP portant sur l'année 2010.

3.5. Le contrôle des mandataires judiciaires pourrait être questionné

Le rapport conjoint de 1998 relevait qu'entre le 1^{er} janvier 1986 et 1998, 30 administrateurs avaient fait l'objet de poursuites, dont 13 à la suite de procédures pénales, pour 6 radiations prononcées. Sur la même période, 15 mandataires judiciaires ont été poursuivis en discipline dont 6 à la suite de poursuites pénales, sans radiation prononcée.

L'organisation des contrôles conduit deux mandataires judiciaires à contrôler un de leurs confrères avec l'aide d'un commissaire aux comptes.

Le rapport Darrois relève en mars 2009 à ce sujet que « leur **nombre réduit, 115 administrateurs judiciaires et 315 mandataires judiciaires rend l'exercice du contrôle délicat.** Ces dernières années, certains contrôles, et particulièrement les contrôles réguliers, n'ont pas permis de découvrir des irrégularités graves, même lorsqu'il est apparu, par la suite, qu'elles se répétaient. C'est la raison pour laquelle, il serait opportun de modifier la composition de l'équipe qui procède au contrôle et d'y ajouter un quatrième membre, expert comptable, avocat ou magistrat, de manière à atténuer l'influence des professionnels ».

Annexe 6

Un ancien avocat général de cour d'appel rencontré par la mission, qui remplissait la fonction de magistrat inspecteur régional en Île-de-France et était à ce titre destinataire des rapports de contrôle, relève plusieurs motifs d'insuffisance quant à la tenue des contrôles :

- ◆ faute de temps, le parquet ne réalise aucun contrôle, sauf signalement d'un dysfonctionnement par les professionnels eux-mêmes ;
- ◆ les rapports établis par les pairs sont volumineux (séries de cases à cocher) et manquent de clarté : ils ne permettent pas de se forger une idée de la situation des études et de leurs pratiques ;
- ◆ une affaire récente a mis en évidence la possibilité d'infractions sévères de la part d'un auxiliaire judiciaire, que ni les deux certifications de comptes annuelles ni les rapports de contrôle n'avaient permis de prévoir ou de déceler.

Le rapport Darrois fait par ailleurs mention d'un manque législatif interdisant au conseil national de se porter partie civile dans le cas de procédures pénales :

« Le Conseil National des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires est, en vertu de la loi chargé d'assurer la défense des intérêts collectifs de ces professions. Il lui incombe en outre de veiller au respect de leurs obligations par les mandataires de justice.

Le Conseil National s'est, depuis les années 2000, systématiquement constitué partie civile dans les affaires pénales qui mettaient en cause l'un de ses membres dans l'exercice de sa profession, qu'il soit administrateur judiciaire ou mandataire judiciaire.

La Cour de cassation, par une décision récente (12 décembre 2007) a considéré que la loi ne permettait pas au Conseil National de se constituer partie civile. Il est donc proposé de modifier l'article L. 814-2 du Code de commerce, pour autoriser la constitution de partie civile, utilisée avec succès par d'autres institutions professionnelles, et contribuer à l'assainissement de leur profession ».

3.6. 5,7Mds€ sont consignés par les mandataires judiciaires à la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la protection

La durée des procédures conduit à immobiliser des fonds à la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre des procédures de redressement ou dans l'attente d'être répartis entre les créanciers.

En 1998, 57Mds de francs étaient ainsi immobilisés (10,8Mds€ de 2012 après correction de l'inflation), un chiffre en progression de 65 % entre 1992 et 1998 qui se traduisait notamment pour chaque mandataire judiciaire par 120MF de dépôts (soit 22,8 M€ de 2012 par mandataire après correction de l'inflation).

En 2012, les dépôts des AJ/MJ s'élèvent d'après la Caisse des dépôts et consignations à environ 7Mds€, répartis entre administrateurs (1,3Mds€) et mandataires judiciaires (5,7Mds€, soit 18,2 M€ par MJ). En valeur constante, les dépôts ont donc baissé de 20 % par mandataire judiciaire entre 1998 et 2012. Ceci peut traduire un raccourcissement des délais de procédure ou une diminution des produits par procédure collective.

Le niveau des fonds immobilisés par les mandataires judiciaires demeure cependant très élevé, et constitue une forme de rétention du crédit interentreprises par les procédures collectives suivies dans les tribunaux de commerce.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

4.1.1. Internalisation, au sein des services publics, de la gestion des liquidations judiciaires de faible montant et gestion déléguée après mise en concurrence pour les liquidations plus complexes

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

Cette liste est caractérisée par deux formes de restriction :

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

Tableau 21 : Évolution du nombre de mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale

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

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

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

- ◆ pour les liquidations de petite taille, les principaux créanciers sont les AGS, l'État et les organismes sociaux ;
- ◆ le taux de réalisation des actifs et le taux de recouvrement des créanciers sont faibles¹⁸ ;
- ◆ le coût d'intervention des professionnels est élevé au vu des créances recouvrables pour une majorité de procédures¹⁹ ;
- ◆ les délais de réalisation des créances, qui ne dépendent pas toujours des professionnels eux-mêmes, génèrent des surcoûts non maîtrisés ;

¹⁸ 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.

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

Annexe 6

- ◆ les mandataires judiciaires sont tenus de consacrer un temps disproportionné aux dossiers de liquidation à faibles enjeux ;

Par ailleurs, la pyramide des âges des mandataires judiciaires inscrits sur la liste nationale est déséquilibrée : 66 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans et la moyenne d'âge s'élève à 53,5 ans (cf. paragraphe 1.2.3 de la présente annexe).

Conclusion

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

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

- ◆ pour les procédures pour lesquelles aucun salarié n'est recensé et pour celles dont le produit probable des ventes d'actifs des entreprises en liquidation ne dépasse pas un certain seuil (par exemple 9 500 €²⁰), et dont les créanciers publics sont, de fait les seuls ayant-droit, il s'agirait d'une gestion directe et forfaitaire. Ceci concernerait environ 80 % des dossiers ;
- ◆ pour les procédures pour lesquelles l'actif réalisable est plus important ou dans les cas les plus complexes (contentieux en cours, ramifications internationales...), la gestion de la procédure pourrait être confiée par l'administration à des acteurs privés présentant les compétences juridiques et économiques suffisantes (les actuels mandataires judiciaires qui se concentreraient sur les dossiers à forts enjeux ou des professionnels du droit ou du chiffre disposant d'une expertise, par exemple) sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles ordinaires et en prévoyant un cadre déontologique précis.

Les avantages de cette option seraient :

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

4.1.2. Les émoluments proportionnels des administrateurs et des mandataires judiciaires

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

²⁰ Le montant de 9 500 € a été défini en réévaluant de l'inflation le seuil de 50 000 FF, identifié en 1998 comme étant celui à partir duquel les premiers fonds sont recouverts. L'analyse a été réalisée lors d'une enquête conjointe IGF/ISJ menée sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce. « L'étude réalisée par la mission montre que, pour toutes les entreprises en difficulté pour lesquelles le produit des ventes d'actifs ne dépasse pas 50 000 FF, l'intégralité du produit de la réalisation des actifs est absorbé par les frais de justice. Outre les liquidations judiciaires totalement ou presque totalement impécunieuses, soit 50 % des affaires, les procédures non impécunieuses mais pour lesquelles le produit de réalisation des actifs est inférieur à 50 000 FF représentent 30 % de l'échantillon [de 150 procédures collectives] examiné. C'est donc près de 80 % du total des liquidations judiciaires qui ne produisent strictement aucune répartition au profit des créanciers ; seuls les auxiliaires de justice (administrateurs et mandataires judiciaires mais aussi les différents prestataires extérieurs) peuvent tirer un bénéfice de ces affaires ».

Annexe 6

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

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

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

Conclusion

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

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Pouvoir d'évocation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés

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

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

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

Cette observation s'applique aux tarifs réglementés des mandataires judiciaires.

Conclusion

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Annexe 6

Appliquée aux révisions tarifaires des mandataires judiciaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

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

4.2.2. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des mandataires judiciaires, les barèmes définis en 1985 ont été principalement revus en 2004 et 2006.

Conclusion

Une révision périodique des tarifs servant de référence au calcul des tarifs réglementés à barème permettrait de prévenir les croissances mécaniques de tarifs due à l'inflation générale des prix.

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

ANNEXE 7

Annexe sectorielle sur les professions de commissaire-priseur judiciaire et de commissaire-priseur volontaire

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Le secteur des ventes aux enchères de biens mobiliers, libéralisé en 2000 pour les seules ventes volontaires, voit cohabiter des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) et des opérateurs de ventes volontaires non adossés à un office de CPJ.....	1
1.2. Données macroéconomiques du secteur.....	4
1.3. Structure du secteur	4
1.3.1. <i>Démographie des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)</i>	4
1.3.2. <i>Caractérisation des opérateurs de ventes volontaires</i>	6
1.3.3. <i>Structures d'exercice</i>	7
1.3.4. <i>Soldes intermédiaires de gestion par unité légale</i>	8
1.4. Le secteur est marqué par une concentration forte, par le poids des sociétés uniquement volontaires (47,6 % du marché pour 21 % des structures) et par la présence de puissants groupes internationaux (23 % du marché pour 2 % des structures).....	9
1.5. Analyse économique de la profession	11
1.5.1. <i>Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur</i>	11
1.5.2. <i>Rentabilité des unités légales du secteur</i>	13
1.6. Niveau des revenus déclarés par les CPJ	13
1.6.1. <i>La mission a appréhendé les revenus des CPJ en distinguant les types de structure d'imposition</i>	13
1.6.2. <i>Répartition des revenus déclarés des commissaires-priseurs judiciaires</i>	15
1.6.3. <i>Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une étude de CPJ unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu</i>	15
1.6.4. <i>Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels</i>	16
1.6.5. <i>Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession de CPJ par les données de cession d'offices</i>	17
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	17
2.1. Activités sous monopole	17
2.1.1. <i>Ventes volontaires de meubles</i>	18
2.1.2. <i>Ventes judiciaires de meubles</i>	20
2.2. Modes de rémunération	22
2.2.1. <i>Les ventes volontaires font l'objet de tarifs libres</i>	22
2.2.2. <i>Les activités judiciaires sont soumises à un tarif réglementé</i>	22
2.3. Conditions d'accès aux professions de commissaire-priseur volontaire et de commissaire-priseur judiciaire	23
2.3.1. <i>Formation</i>	23
2.3.2. <i>Nécessité d'une habilitation et restriction du nombre de charges de commissaires-priseurs judiciaires</i>	25
2.4. Modalités d'exercice particulières	26
2.4.1. <i>Incompatibilités</i>	26
2.4.2. <i>Commissaires priseurs judiciaires salariés</i>	26
2.4.3. <i>Contrôle de la profession et déontologie</i>	26
2.4.4. <i>Obligations réglementaires relatives aux ventes aux enchères</i>	27

2.5. Comparaison internationale.....	28
2.5.1. Grande Bretagne.....	28
2.5.2. Allemagne.....	29
2.5.3. Suisse.....	29
2.5.4. Italie.....	29
2.5.5. Belgique.....	29
2.5.6. Comparaison des régimes relatifs aux ventes aux enchères.....	29
3. PRINCIPALES QUESTIONS SOULEVÉES	30
3.1. Des obligations réglementaires hétérogènes s'appliquent aux acteurs réalisant les mêmes types de vente.....	30
3.2. Le marché français des enchères est segmenté par type de bien et nature de la vente	31
3.3. Le tarif des ventes volontaires a doublé depuis la libéralisation intervenue en 2000.....	34
3.4. Des infractions des CPJ et des OVV ont mis en évidence une protection incomplète des clients en dépit de la réglementation	35
3.5. Le monopole des ventes judiciaires est vraisemblablement incompatible avec la directive « Services » de la Commission Européenne.....	36
3.6. En l'absence de liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, le prix des études des CPJ croît et contribue à l'augmentation des tarifs.....	36
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	38
4.1. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères.....	38
4.2. Avis obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés des ventes judiciaires.....	39
4.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs des CPJ.....	40
4.4. Suppression des restrictions à la libre installation des CPJ, sauf exception motivée.....	40
4.5. L'indépendance des CPJ et CPV peut être atteinte sans restriction sur le capital des sociétés d'exercice	41
4.6. Certains tarifs réglementés, conçus pour remplir des objectifs d'aménagement du territoire, devraient explicitement distinguer ce qui relève des coûts du « service universel ».....	41

1. Données économiques générales

La présente annexe est consacrée aux ventes aux enchères de biens mobiliers par les commissaires priseurs judiciaires (CPJ) et les opérateurs de ventes volontaires (OVV, ex-SVV). L'analyse économique du marché, des structures et des revenus des professionnels est focalisée sur ces acteurs.

L'annexe évoque par ailleurs les autres opérateurs qui interviennent dans ce secteur et dans celui, plus large, des ventes aux enchères (biens immobiliers, biens immatériels, biens de l'État).

1.1. Le secteur des ventes aux enchères de biens mobiliers, libéralisé en 2000 pour les seules ventes volontaires, voit cohabiter des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) et des opérateurs de ventes volontaires non adossés à un office de CPJ

En théorie, la technique des enchères permet, dans le cadre de la mise en vente d'un bien ou d'un service, la confrontation « publique » et transparente dans un même lieu de l'offre et de la demande, plaçant à égalité les enchérisseurs entre eux, et aboutit à la fixation d'un prix proche de la plus haute valorisation ou disposition à payer parmi les demandeurs¹.

L'adoption de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011² et de son décret d'application³ a permis la poursuite du processus de libéralisation et de réforme de la réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, entamé par la loi n° 2000-642 du 10 juillet 2000⁴.

Jusqu'en 2000, la vente publique était le quasi-monopole des commissaires-priseurs⁵, là où existait une charge et dans le ressort du tribunal de grande instance où ils étaient établis. Hors de ce monopole, la compétence pouvait revenir aux huissiers de justice⁶, aux greffiers des tribunaux de commerce⁷ et, en matière commerciale (vente entre professionnels, vente en gros) aux courtiers⁸, tous alors officiers publics. Pour les ventes judiciaires uniquement, les notaires pouvaient également officier dans certains cas⁹.

Le quasi-monopole des commissaires-priseurs parmi les officiers publics résultait moins de leur statut (défini par l'ordonnance 45-2593 du 2 novembre 1945) que de celui des huissiers de justice (article 1er, ordonnance 2 novembre 1945 n° 45-2592) : « *les huissiers peuvent, en outre [...] dans les lieux où il n'est pas établi de commissaire-priseur, procéder aux prisées et ventes publiques judiciaires ou volontaires de meubles et effets mobiliers corporels* ».

¹ Voir P. Klemperer, *Auctions: Theory and practice*, Princeton University Press, 2004, pour davantage de précisions sur la théorie des enchères.

² Loi de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, publiée au Journal officiel du 21 juillet 2011).

³ Décret n° 2012-120 du 30 janvier 2012 pris pour l'application de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, publié au Journal officiel du 31 janvier 2012.

⁴ Loi portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

⁵ Loi du 28 avril 1816 art. 3, décret du 27 février 1992.

⁶ Décret du 29 février 1956, art. 19.

⁷ Loi 7 septembre 1793 art. 1^{er}.

⁸ Article 77 du code de commerce.

⁹ CGI, art. 871.

Annexe 7

En 2000, une distinction a été établie entre les ventes volontaires de meubles et les ventes forcées exécutées à la suite d'un jugement, dites « ventes judiciaires ». En parallèle, la loi de 2000 a opéré une réforme de la profession de Commissaire-priseur. Les professionnels en exercice ont pris l'appellation de « commissaires priseurs judiciaires » (CPJ) et conservé un monopole sur les ventes judiciaires, tandis que les ventes volontaires, ouvertes aux CPJ et à la concurrence, ont été confiées à des « sociétés de vente volontaires » (SVV), sociétés commerciales agréées pour ce genre d'opération.

La loi, s'inspirant notamment du modèle anglo-saxon et visant à préserver la compétitivité française dans le marché des enchères, a régularisé des pratiques observées et permis le développement de techniques nouvelles, avec en particulier :

- ◆ libéralisation des frais de vente volontaire, à l'endroit de l'acheteur et du vendeur ;
- ◆ autorisation de la technique du prix garanti (permettant le remboursement de la différence la différence entre le montant garanti et le prix d'adjudication), réservée à des sociétés disposant d'un contrat d'assurance contre ce risque ;
- ◆ autorisation de consentir au vendeur une avance sur le prix d'adjudication du bien ;
- ◆ autorisation sous condition de la vente de gré à gré de biens déclarés non adjugés ;
- ◆ responsabilisation poussée des CPJ et des experts, associée à une réduction de la durée de prescription des faits (de 30 à 10 ans) ;
- ◆ clarification de l'interdiction pour les SVV (étendue sous conditions à leurs dirigeants, associés et salariés) d'acheter ou de vendre des biens pour leur propre compte ;
- ◆ création du Conseil des Ventes Volontaires (CVV), structure de régulation du secteur.

Depuis 2000, il n'existe plus une unique profession de commissaire priseur : les commissaires priseurs judiciaires et les commissaires priseurs volontaires (au sein des SVV) n'ont ni les mêmes périmètres d'activité, ni le même statut. Les premiers, auxiliaires de justice, sont des officiers publics et ministériels qui ont seuls en charge les ventes judiciaires, et peuvent par ailleurs exercer dans le secteur des ventes volontaires (par le biais d'une SVV). Les seconds exercent au sein des SVV sur le seul périmètre des ventes volontaires.

Encadré 1 : Modalités d'indemnisation des CPJ à l'occasion de la fin de leur monopole sur les ventes amiables

En 1999, les commissaires-priseurs étaient au nombre de 458, exerçant au sein de 327 études.

La loi du 10 juillet 2000, portant réglementation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, s'est traduite notamment par la suppression du monopole conféré jusqu'alors à ces officiers ministériels dans le domaine des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

L'article 38 de la loi a prévu l'indemnisation des commissaires-priseurs pour le préjudice subi, du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire de leur droit de présentation qui résulte de la suppression de ce monopole. L'article 39 dispose que la valeur de l'office, limité à l'activité des ventes volontaires, est calculée en prenant pour base la somme de la recette nette moyenne au cours des cinq derniers exercices (dont les résultats seraient connus de l'administration fiscale à la date de la promulgation de la loi) et de trois fois le solde moyen d'exploitation de l'office au cours des mêmes exercices.

Selon l'article 40 de la loi, le préjudice subi du fait de la dépréciation de la valeur pécuniaire du droit de présentation a été fixé à 50 % de la valeur déterminée à l'article 39, du fait que les commissaires-priseurs bénéficiaient du maintien du monopole de l'activité des ventes judiciaires et de la poursuite de l'activité des ventes volontaires. L'indemnisation correspondante pouvait être augmentée ou diminuée de 20 % au plus en fonction de la situation particulière de chaque office et de son titulaire.

L'article 41 prévoyait qu'à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les huissiers de justice et les notaires seraient indemnisés s'ils apportaient la preuve d'avoir subi dans le secteur des ventes volontaires un préjudice anormal et spécial du fait de la loi.

Coût prévisionnel de l'indemnisation

Un projet de loi concernant les CPJ présenté sous la législature 1993-1997 avait évalué le coût de la perte du monopole à 2,3MF. Sur le fondement d'un rapport remis en janvier 1998 par un groupe d'experts, le coût en avait été réévalué à 865MF. La méthode retenue par la loi de 2000 a conduit à estimer l'indemnisation des professionnels à 443MF, sur lesquels 1,5 % devait être consacré à l'indemnisation des notaires et huissiers de justice.

Les effectifs salariés étaient compris entre 1 500 et 2 000. L'article 49 de la loi avait prévu une indemnisation correspondant à un mois de salaire par année d'ancienneté dans la profession dans la limite de trente mois. Le coût en avait été évalué à 40MF.

L'évaluation globale du coût de la réforme était d'environ 76 M€ pour 327 études, soit environ 232 k€ par étude.

Coût réel de la réforme

Les chiffres définitifs ont été demandés au ministère de la justice et n'ont pas été communiqués au moment de la publication du présent rapport.

Aucune demande d'indemnisation de notaire ou d'huissier n'a été formulée.

Source : Ministère de la justice, direction des affaires civiles et du sceau.

La loi du 20 juillet 2011 est intervenue après dix ans d'application de la loi du 10 juillet 2000. Elle poursuit l'œuvre de libéralisation du secteur des ventes aux enchères publiques volontaires au regard des principes de la directive « services »¹⁰ de la Commission Européenne.

D'initiative parlementaire et entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2011, la loi modifie principalement la partie législative du code du commerce, en prévoyant notamment les dispositions suivantes :

- ◆ élargissement des biens susceptibles d'être vendus aux enchères publiques aux biens neufs issus directement d'un vendeur qui est commerçant ou artisan et aux biens ayant subi des altérations qui empêchent leur vente comme biens neufs (article 3) ;
- ◆ extension des modalités des ventes autorisées (au-delà des ventes au détail, actuellement permises) aux ventes en gros ;
- ◆ élargissement des organismes autorisés à organiser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques. Les opérateurs de ventes volontaires (OVV) peuvent être des sociétés de forme commerciale (ex-SVV) comme des personnes agissant à titre individuel, notamment dans le cadre de sociétés civiles (article 4) ;
- ◆ maintien de la possibilité ouverte aux notaires et aux huissiers de justice d'exercer, dans le cadre de leur office et à titre accessoire, un rôle en matière de ventes volontaires aux enchères publiques dans les communes ne disposant pas de CPJ (à l'exclusion des ventes de marchandises en gros) ;
- ◆ définition des conditions à remplir par les OVV pour pouvoir organiser et réaliser des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et des ventes aux enchères par voie électronique. En particulier, l'agrément préalable du CVV est supprimé, remplacé par une déclaration d'activité auprès du CVV (article 6) ;
- ◆ suppression de l'agrément -facultatif- accordé par le CVV à des experts, dont les avantages induits n'ont pas été jugés manifestement incitatifs dans l'orientation des clients ;
- ◆ élargissement de l'autorisation des ventes de gré à gré par les OVV (article 7) ;

¹⁰ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

Annexe 7

- ◆ assouplissement des modalités de vente de gré à gré des biens non adjugés : suppression du délai de 15 jours bornant la durée des opérations (article 11) ;
- ◆ obligation de tenir un registre d'objets mobiliers par voie électronique (article 12) ;
- ◆ extension des missions du CVV (qualifié d'autorité de régulation) à l'identification des bonnes pratiques, la promotion de la qualité des services et l'observation de l'économie des enchères (article 20). Le Conseil veille, au bénéfice des consommateurs (acheteurs et vendeurs), au bon fonctionnement du marché des ventes volontaires aux enchères publiques. Les professionnels ne participent plus à la formation disciplinaire du CVV ;
- ◆ possibilité pour le conseil des ventes volontaires de se faire communiquer, par la chambre nationale des huissiers de justice et le conseil supérieur du notariat, le chiffre d'affaires hors taxes réalisé annuellement par leurs membres (article 22) ;
- ◆ réforme du statut des courtiers de marchandises assermentés (articles 41 et 42), qui perdent le monopole des ventes volontaires de marchandises en gros et le statut d'officiers publics (substitué par un agrément)¹¹. Leur organisation est calquée sur celle des OVV (création d'un conseil National, déontologie, obligation d'assurance et de cautionnement). La loi leur accorde le droit de réaliser les ventes aux enchères de marchandises en gros ou ordonnées par la justice consulaire, de marchandises déposées dans un magasin général ou autres ventes sur réalisation de gages ;
- ◆ ouverture aux commissaires-priseurs judiciaires (actuellement compétents en matière de ventes aux enchères publiques judiciaires) de la possibilité d'exercer des activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques au sein des sociétés à forme commerciale (article 45).

1.2. Données macroéconomiques du secteur

Statistiquement, l'activité des commissaires-priseurs est incluse dans la sous-classe 6910Z intitulée « activités juridiques ». Elle ne peut être distinguée des autres professions juridiques à partir des seules statistiques de l'Insee.

1.3. Structure du secteur

1.3.1. Démographie des commissaires-priseurs judiciaires (CPJ)

1.3.1.1. Nombre de professionnels et d'études

Les trente dernières années ont vu le nombre d'études de CPJ baisser de 18 % (334 en 1982, 314 en 2012), traduisant le non remplacement de départs. Dans le même temps, le nombre de CPJ est resté stable (394 en 1982, **397 en 2012**).

Dans la période plus récente 2005-2012, marquée par la libéralisation des ventes volontaires, le nombre de professionnels a baissé de 6,4 %.

47 % des commissaires-priseurs judiciaires exercent leur métier individuellement (186 professionnels, représentant 59 % des 314 structures recensées), la part complémentaire étant regroupée en 128 sociétés comptant en moyenne 1,6 CPJ par étude.

¹¹ Les CMA n'étant pas titulaire d'un office, à l'inverse des commissaires-priseurs de la loi de 2000, aucune indemnisation n'a dû être versée à l'occasion de la suppression de ce monopole.

Annexe 7

Contrairement aux autres officiers publics ministériels (notaires, huissiers et greffiers des tribunaux de commerce), les CPJ ne tendent pas à développer l'activité sous forme de société et le nombre moyen de CPJ par étude décroît (-7,9 % entre 2005 et 2012).

Tableau 1 : Évolution du nombre de professionnels selon le mode d'exercice depuis 2005

Au 1er janvier	Individuels	Associés	Ensemble	Nombre d'études	Nombre de CPJ par étude
2005	182	242	424	310	1,3677419
2006	178	246	424	314	1,3503185
2007	184	236	420	321	1,3084112
2008	187	226	413	322	1,2826087
2009	185	228	413	319	1,2946708
2010	185	223	408	318	1,2830189
2011	184	219	403	316	1,2753165
2012	183	214	397	315	1,2603175
Évolution 2005-2012	0,5 %	-11,6 %	-6,4 %	1,6 %	-7,9 %

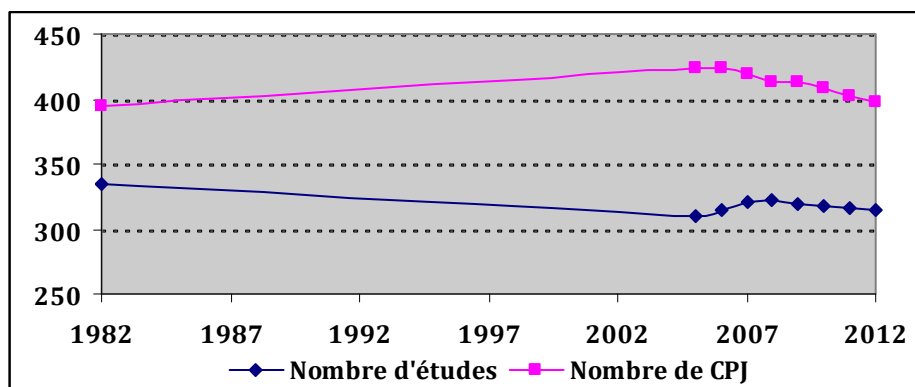
Source : Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Tableau 2 : Évolution de la structure des offices depuis 2005

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2005-2012
Office individuel	182	178	185	190	189	190	188	187	2,7 %
SCP	124	125	124	119	117	115	114	113	-8,9 %
SEL	3	9	10	11	12	13	14	15	400,0 %
Office vacant ou non pourvu	1	2	2	2	1				-100,0 %
Nombre total d'offices	310	314	321	322	319	318	316	315	1,6 %

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

Graphique 1 : Évolution du nombre de CPJ et d'études entre 1982 et 2012



Source : Rapport IGF de février 1983 sur les professions libérales réglementées, direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

1.3.1.2. Principales caractéristiques démographiques au 1er janvier 2012

La profession de CPJ comptait, au 1er janvier 2012, 397 professionnels d'après la Chancellerie. 81 % sont des hommes, et 62 % des professionnels sont âgés d'au moins 50 ans (pour une moyenne d'âge de 53 ans)¹². La féminisation des tranches d'âge inférieures à 50 ans, à peine supérieure à la moyenne (22 %), ne traduit pas d'évolution vers une plus grande parité.

Tableau 3 : Caractéristiques démographiques de la profession au 1^{er} janvier 2012

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Ensemble	Part des femmes
Moins de 30 ans	1	1	2	50,0 %
30-40 ans	29	8	37	21,6 %
40-50 ans	69	19	88	21,6 %
50-60 ans	93	28	121	23,1 %
60-70 ans	68	9	77	11,7 %
70 ans et plus	9	1	10	10,0 %
NR*	53	9	62	14,5 %
Ensemble	322	75	397	18,9 %
Age moyen	53,2	51,2	52,8	-

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

1.3.2. Caractérisation des opérateurs de ventes volontaires

La profession comptait, au 1er janvier 2010, **590 commissaires-priseurs volontaires (CPV)**, dont 229 (soit 39 %) n'étaient pas commissaires-priseurs avant la loi du 10 juillet 2000¹³.

A la même date, on dénombrait 408 commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) parmi ces 590 professionnels, d'après la Chancellerie (soit 70 % de CPJ parmi les CPV).

La libéralisation entamée en 2000 s'est traduite par l'arrivée sur le marché de structures dédiées aux ventes volontaires, sans activité judiciaire.

En 2010, 316 OVV, représentant 80 % du total (393 structures), étaient adossés à des études judiciaires. En complément, 20 % des opérateurs (21 % en 2011) exercent la seule activité de ventes volontaires sans activité judiciaire, un pourcentage en augmentation régulière depuis 2002. Pour mémoire, après la première année de mise en œuvre de la loi du 10 juillet 2000, 7 % seulement des opérateurs de ventes étaient uniquement « volontaires ».

Tableau 4 : Évolution de la structure des acteurs de ventes volontaires aux enchères

Structure d'exercice	2002	2008	2009	2010	2011
OVV adossés à des études de commissaires-priseurs judiciaires	317	324	318	316	313
OVV uniquement « volontaires »	23	64	67	77	83
Total	340	386	385	393	396

Source : CVV, rapport d'activité 2011.

¹² *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

¹³ *Source :* Conseil des ventes volontaires.

1.3.3. Structures d'exercice

1.3.3.1. Structure des OVV

La loi de 2011 a assoupli la réglementation portant sur les OVV, qui peuvent être aussi bien des sociétés de forme commerciale (ex-SVV) que des personnes agissant à titre individuel, notamment dans le cadre de sociétés civiles.

Sur les 396 OVV déclarés fin 2011, 324 ont une forme sociale à responsabilité limitée (SARL ou EURL), ce qui représente 82 % des opérateurs de ventes volontaires. La forme de la société par actions simplifiée (SAS) est la deuxième forme la plus utilisée (15 % des OVV), alors qu'elle ne représentait que 9 % des OVV en 2002. Il y a donc une nette évolution de la forme sociale choisie par les opérateurs.

Tableau 5 : Structures d'exercice des OVV

Structure d'exercice	2002	2008	2009	2010	2011
Sociétés à responsabilité limitée (SARL et EURL)	293	324	322	327	324
SAS	32	50	51	54	60
SA	14	11	11	11	11
SNC	1	1	1	1	1
Total	340	386	385	393	396

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

1.3.3.2. Structure des études de CPJ

En sus du salariat évoqué au paragraphe 2.4.2 du présent rapport, l'exercice de la profession de commissaire-priseur judiciaire peut s'effectuer selon deux types principaux qui détermineront la structure de l'office :

- ◆ l'exercice individuel (responsabilité des actes, imposition au titre des BNC) ;
- ◆ l'exercice sous forme de société, qui permet l'accroissement du volume d'activités :
 - **société civile professionnelle (SCP)** : société titulaire d'un office ou société d'officiers ministériels. Les associés, tous CPJ, doivent exercer leur activité professionnelle au sein de la SCP à titre exclusif. La loi de modernisation de 2011 a substitué la responsabilité conjointe à la responsabilité solidaire des associés¹⁴ ;
 - **société d'exercice libéral (SEL)** : des associés non professionnels (issus d'autres professions juridiques ou judiciaires) peuvent participer au capital en complément des CPJ associés, sous réserve de détenir moins de la moitié du capital et des droits de vote. Quatre types de SEL sont ouverts aux CPJ (à responsabilité limitée, sous forme anonyme, par actions simplifiées, en commandite par action, formes régies par les dispositions du décret n° 67-236 du 23 mars 1967) ;
 - **société en participation d'exercice libéral** : cette société n'a pas de personnalité morale, et n'est pas titulaire de l'office. Elle permet le groupement de CPJ. Chaque associé est tenu indéfiniment à l'égard des tiers des engagements pris par chacun d'eux en qualité d'associé.

¹⁴ La responsabilité des associés des SCP était avant la loi de 2011 solidaire bien que l'objet de ces sociétés soit civil. Or les sociétés civiles sont en principe régies par le mécanisme de la responsabilité conjointe, en vertu de l'article 1857 du code civil qui prévoit que les associés répondent indéfiniment des dettes sociales à proportion de leur part dans le capital social. La loi a donc cette solidarité, perçue comme un obstacle au développement des activités des professions libérales.

Annexe 7

Les CPJ peuvent également constituer une **société civile de moyens (SCM)** : sans personnalité morale, elle assure uniquement aux associés la prestation de services ou la fourniture de moyens matériels (locaux, personnel, machines). La structure d'exercice des associés n'est pas affectée par la SCM.

Le CPJ peut également être membre d'un groupement d'intérêt économique ou d'un groupement européen d'intérêt économique.

Par ailleurs, les CPJ peuvent ouvrir des bureaux annexes dans les limites de la compétence territoriale à condition d'obtenir au préalable l'autorisation du procureur général, après avis de la chambre de discipline.

Tableau 6 : Effectifs et structure des études de CPJ

Entité	2009	2012
Nombre de professionnels	410	397
Nombre d'offices individuels	189	186
Nombre de SCP	116	113
Nombre de SEL	12	15
Ensemble des offices	317	314

Source : Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale (mars 2010) et direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Des commissaires priseurs judiciaires, titulaires ou non d'un office, ou des sociétés titulaires d'un office peuvent constituer une société de participations financières de profession libérale (SPFPL) de commissaires priseurs judiciaires, à laquelle peuvent être associés :

- ◆ des commissaires priseurs judiciaires ayant cessé toute activité professionnelle, pendant dix ans, ou leurs ayants droits dans les cinq ans qui suivent leur décès ;
- ◆ des membres d'une autre profession réglementée du droit ou du chiffre (avocats, notaires, huissiers, experts-comptables, commissaires aux comptes, greffiers de tribunal de commerce, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires).

1.3.4. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

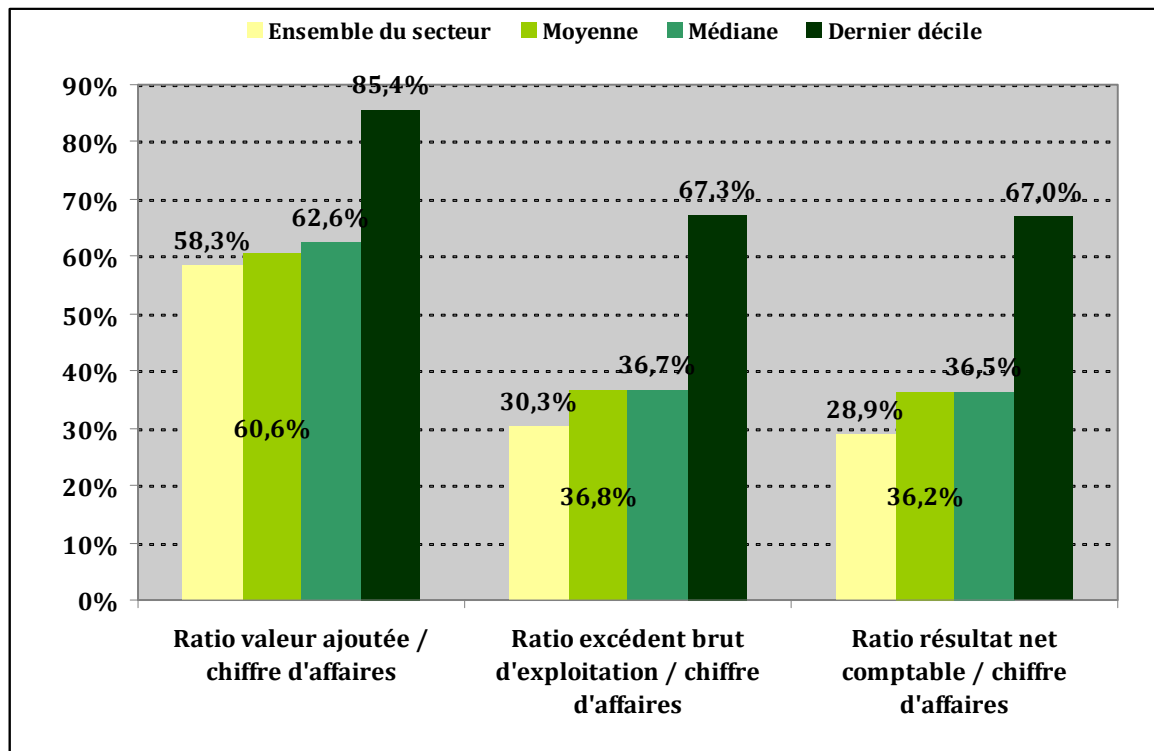
Les soldes intermédiaires de gestion du secteur ont été déterminés par la mission sur la base des unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010. **Les données de la DGFIP portent sur les études de CPJ.** Elles ne couvrent pas les opérateurs non adossés à des CPJ, dont les résultats financiers n'impactent pas l'analyse économique des études de CPJ. Ainsi, les groupes Sotheby's (code NAF 8299Z : autres activités de soutien aux entreprises) et Christie's (code NAF 4619B : autres intermédiaires du commerce en produits divers) figurent-ils dans d'autres sous-classes de l'INSEE.

Tableau 7 : Soldes intermédiaires de gestion des études de CPJ en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quartile (seuil du top 25 %)	Dernier décile (seuil du top 10 %)
Chiffre d'affaires	107 491 606 €	297 761 €	164 407 €	341 939 €	608 725 €
Valeur ajoutée	62 686 882 €	173 648 €	98 598 €	214 060 €	392 520 €
Excédent brut d'exploitation	32 521 820 €	90 088 €	50 025 €	111 894 €	211 067 €
Résultat net comptable	31 067 151 €	86 059 €	49 845 €	109 372 €	206 465 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion des études de CPJ en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

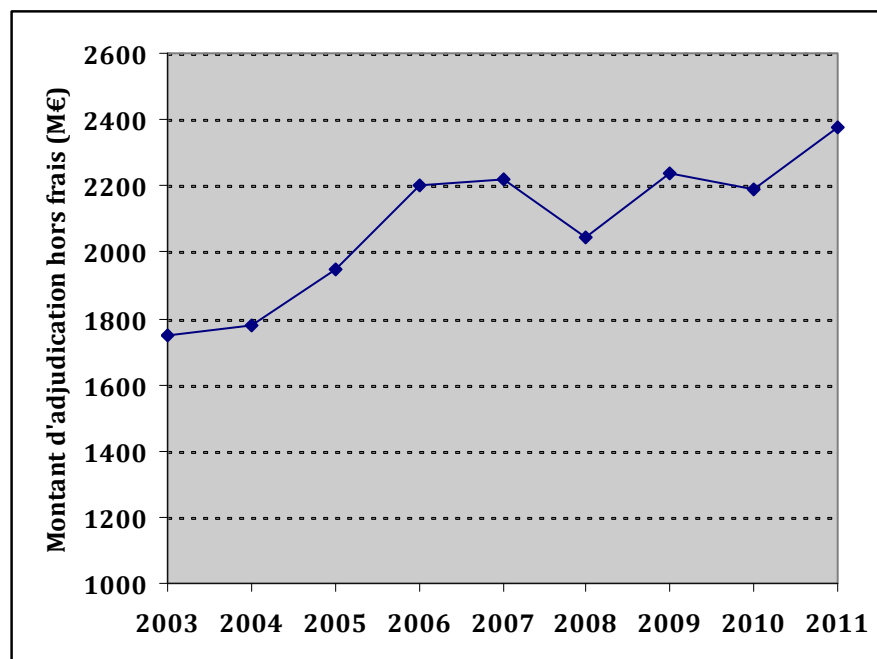
Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 28,9 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 36,2 %, que la médiane de la rentabilité est de 36,5 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 67,0 % en 2010.

1.4. Le secteur est marqué par une concentration forte, par le poids des sociétés uniquement volontaires (47,6 % du marché pour 21 % des structures) et par la présence de puissants groupes internationaux (23 % du marché pour 2 % des structures)¹⁵

L'analyse du montant annuel d'adjudications des ventes aux enchères volontaires de biens mobiliers révèle une croissance annuelle moyenne de 3,47 % sur la période 2003-2011, pour atteindre le niveau record de 2 378Mds€ en 2011, hors frais.

¹⁵ *Source* : Rapport annuel 2011 du CVV.

Graphique 3 : Évolution du montant annuel d'adjudications des ventes aux enchères volontaires de biens mobiliers



Source : Conseil des ventes volontaires.

Le montant annuel adjudgé par les vingt premières sociétés s'élève à 1,36 milliards d'euros en 2011 (57 % du total national), en hausse de 11 % par rapport à 2010 (55,5 % du total national). La concentration du marché autour des sociétés dominantes se poursuit.

Les opérateurs non liés à une étude judiciaire (83 en 2011, soit 21 % de l'ensemble des sociétés) ont réalisé 47,6 % des adjudications en 2011¹⁶, un chiffre en légère baisse alors qu'il était en constante augmentation depuis plusieurs années.

En 2011, six des huit sociétés internationales déclarées auprès du CVV figurent dans les vingt premiers OVV en termes d'adjudication (Sotheby's, Christie's, BCAuto, Autorola, Ritchie Bros et Manheim). Le cumul de leurs montants adjudgés s'élève à 547 M€, en très nette progression de 21,5 % sur l'année. Bonhams et Roux Troostwijk, qui ne sont pas dans ce classement, réalisent quant à elles respectivement 8 M€ et 3,3 M€. La part de marché des sociétés internationales est passée en 2011 à 23,5 % du montant national, contre 20,5 % en 2010.

Tableau 8 : Répartition des effectifs en fonction du montant des ventes réalisées

Tranche d'adjudication en 2011	Nombre d'OVV	Salariés en CDI	Salariés en CDD	Effectif total	Ratio Salariés/OVV	Part CDD/Effectifs
> 50 M€	9	347	20	367	41	5,4 %
[10-50] M€	31	358	22	380	12	5,8 %
[1-10] M€	199	779	63	842	4	7,5 %
< 1 M€	157	256	13	269	2	4,8 %
Total	396	1740	118	1858	5	6,4 %

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

¹⁶ Source : ibid.

Annexe 7

Tableau 9 : Nombre de structures et taux de frais en fonction du montant des ventes réalisées

Tranche d'adjudication	Nombre de SVV				CA/Montant des adjudications			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
< 0,2 M€	13	18	17	14	53,8 %	43,4 %	63,6 %	54,4 %
[0,2-1] M€	116	125	119	114	32,8 %	32,0 %	32,2 %	30,2 %
[1-5] M€	160	158	160	156	27,3 %	29,1 %	29,6 %	30,2 %
[5-10] M€	32	26	28	34	25,6 %	26,7 %	26,2 %	26,6 %
[10-50] M€	28	35	29	29	19,1 %	17,6 %	21,2 %	24,1 %
> 50 M€	12	9	10	9	24,4 %	27,5 %	24,4 %	28,5 %
toutes tranches confondues	361	371	363	356	23,9 %	24,4 %	24,7 %	27,3 %

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

Tableau 10 : Résultat net comptable et marge en fonction du montant des ventes réalisées

Tranche d'adjudication	Résultat net comptable moyen				RNC/CA moyen			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
< 0,2 M€	3576	1 609	-2 209	-3 945	8,7 %	4,1 %	-4,7 %	-9,4 %
[0,2-1] M€	14 665	8 947	3 132	11 396	7,1 %	4,5 %	1,6 %	6,6 %
[1-5] M€	58 477	30 944	33 354	50 097	9,4 %	4,9 %	5,3 %	7,6 %
[5-10] M€	154 467	96 810	84 639	72 111	9,0 %	5,6 %	4,7 %	3,9 %
[10-50] M€	289 503	2 961	351 399	195 141	7,2 %	0,1 %	8,0 %	3,7 %
> 50 M€	1745217	492 582	1 510 360	2 217 458	9,1 %	2,1 %	6,1 %	8,3 %
toutes tranches confondues	124 919	35 284	91 834	10 4462	8,7 %	2,6 %	6,1 %	6,4 %

Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

1.5. Analyse économique de la profession

1.5.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

62 % des études de CPI sont des structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 11) ; le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon s'élève à 67 498 € en 2010, soit 2,74 fois le salaire annuel moyen net en France.

27 % des entreprises associent plusieurs personnes imposées à l'impôt sur le revenu (pour un résultat net comptable moyen de 127 987 € qui doit être réparti entre associés) et 11 % seulement des structures sont imposées à l'impôt sur les sociétés, pour un résultat net moyen de 87 306 €.

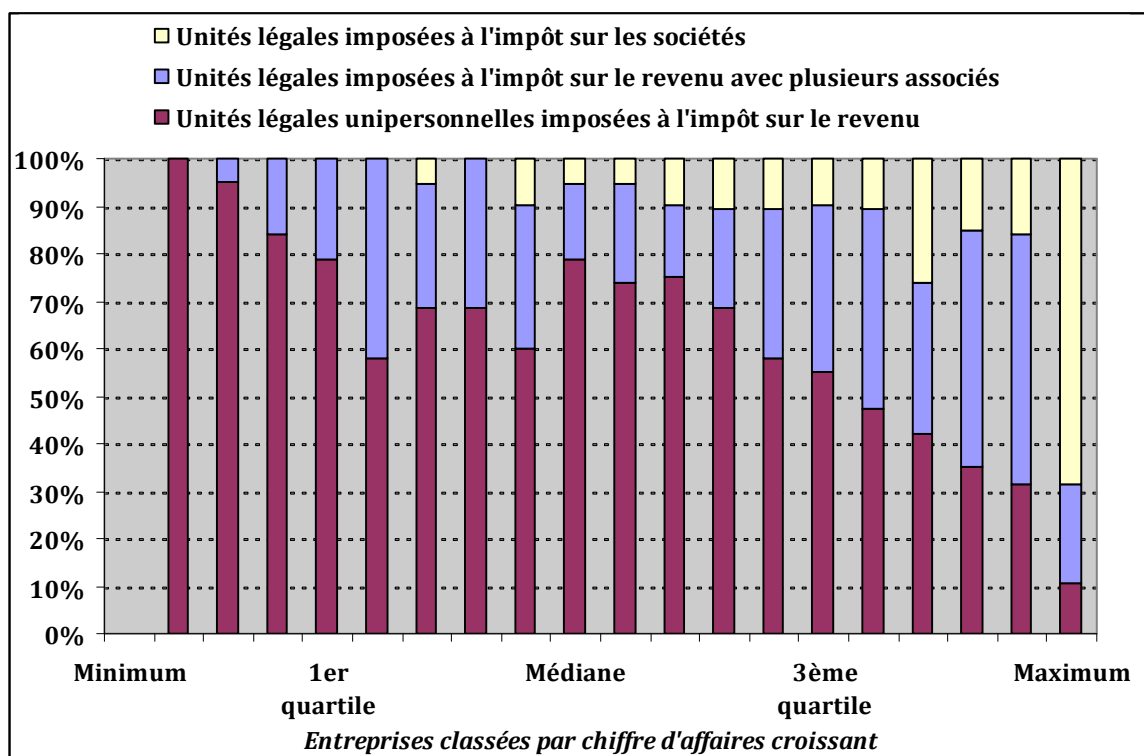
Tableau 11 : Données fiscales sur les études de CPJ en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	224	67 498 €	42 734 €	24 627 €	20 107 €	2,74	2,13
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	98	127 987 €	81 489 €				
Entreprise imposée à l'IS	39	87 306 €	38 384 €				
Total	361	86 059 €	49 845 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 4 traduit une corrélation entre typologie de structure et chiffre d'affaires : la part des entreprises unipersonnelles décroît de 100 % à 10 % lorsque le chiffre d'affaires augmente, le complément étant constitué de sociétés imposées à l'impôt sur le revenu et, principalement pour le dernier vintile (les entreprises au chiffre d'affaires le plus élevé), d'entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

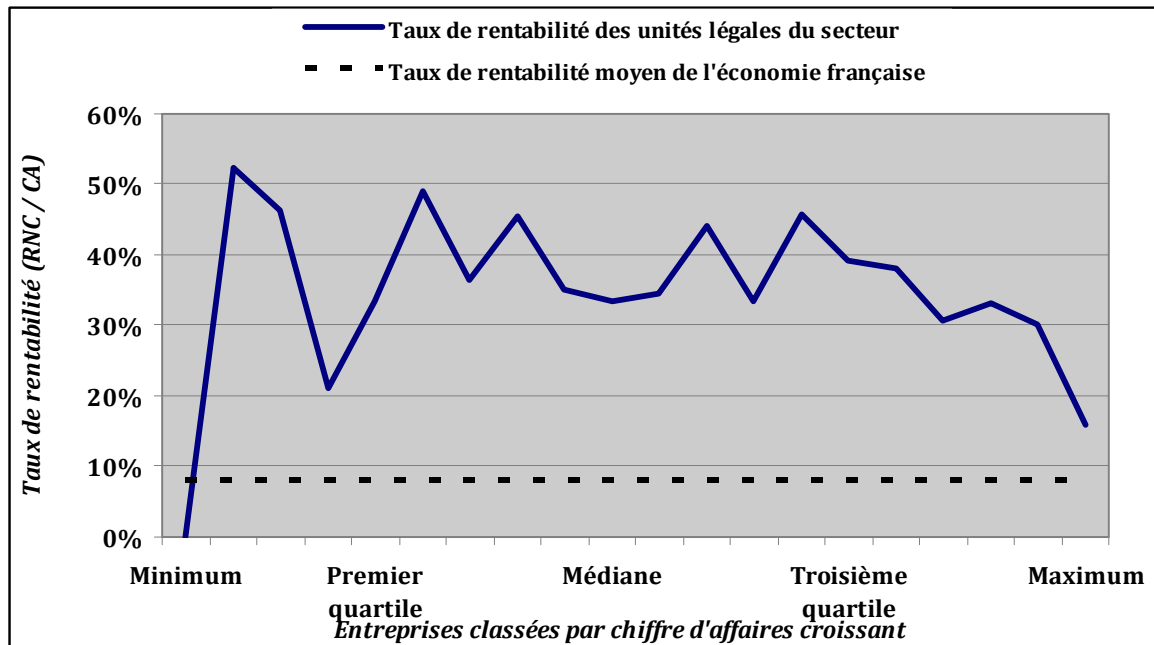
Graphique 4 : Mode d'imposition des études de CPJ secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.5.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 5 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

En écartant les premier et dernier déciles (entreprises les plus petites et les plus grandes), la rentabilité moyenne des structures du secteur est peu liée au chiffre d'affaires et varie entre 30 % et 50 %. La baisse de la rentabilité observable pour les structures du dernier décile, au chiffre d'affaires le plus élevé, s'explique par le poids supérieur des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés. Or le résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des structures imposées à l'impôt sur les sociétés, car il ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés dans une telle entreprise.

1.6. Niveau des revenus déclarés par les CPJ

1.6.1. La mission a appréhendé les revenus des CPJ en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des professionnels, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;

Annexe 7

- ◆ lorsqu'un professionnel exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé¹⁷.

Tableau 12 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale par associé.

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des structures du secteur des ventes aux enchères de biens mobiliers en quatre temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des professionnels exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu) ;
- ◆ enfin, la mission a analysé les données portant sur le chiffre d'affaires et le bénéfice par CPJ des structures ayant donné lieu à des cessions totales ou partielles¹⁸.

¹⁷ Les salaires pourraient être appréhendés par les déclarations de revenus, mais le rattachement de ces informations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés suppose de recourir à un examen individuel des dossiers.

¹⁸ Ces données ne couvrent pas les opérateurs dédiés aux seules ventes volontaires.

1.6.2. Répartition des revenus déclarés des commissaires-priseurs judiciaires

Tableau 13 : Éléments sur la répartition des revenus des CPJ en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-18 937 €	-18 895 €	-106 635 €
Les 10 % qui gagnent le moins	2 968 €	7 843 €	-8 584 €
Les 25 % qui gagnent le moins	12 055 €	29 150 €	18 741 €
Moyenne	67 498 €	127 987 €	87 306 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	42 734 €	81 489 €	38 384 €
Les 25 % qui gagnent le plus	91 788 €	182 588 €	102 958 €
Les 10 % qui gagnent le plus	170 464 €	349 263 €	247 940 €
Les 1 % qui gagnent le plus	412 040 €	863 448 €	866 889 €
Nombre d'unités légales	224	98	39
Rapport interquartile (P75/P25)	7,6	6,3	5,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

Tableau 14 : Éléments sur la répartition des revenus des CPJ en Île-de-France en 2010

Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-75 526 €	-18 895 €	-106 635 €
Les 10 % qui gagnent le moins	2 968 €	379 €	-7 897 €
Les 25 % qui gagnent le moins	5 232 €	18 902 €	27 588 €
Moyenne	61 942 €	82 214 €	109 865 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	24 498 €	45 913 €	88 354 €
Les 25 % qui gagnent le plus	94 854 €	110 993 €	121 511 €
Les 10 % qui gagnent le plus	165 370 €	291 487 €	295 965 €
Les 1 % qui gagnent le plus	621 838 €	355 662 €	394 188 €
Nombre d'unités légales	53	28	13
Rapport interquartile (P75/P25)	18,1	5,9	4,4

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

NS : ratio non significatif

IR : impôt sur le revenu

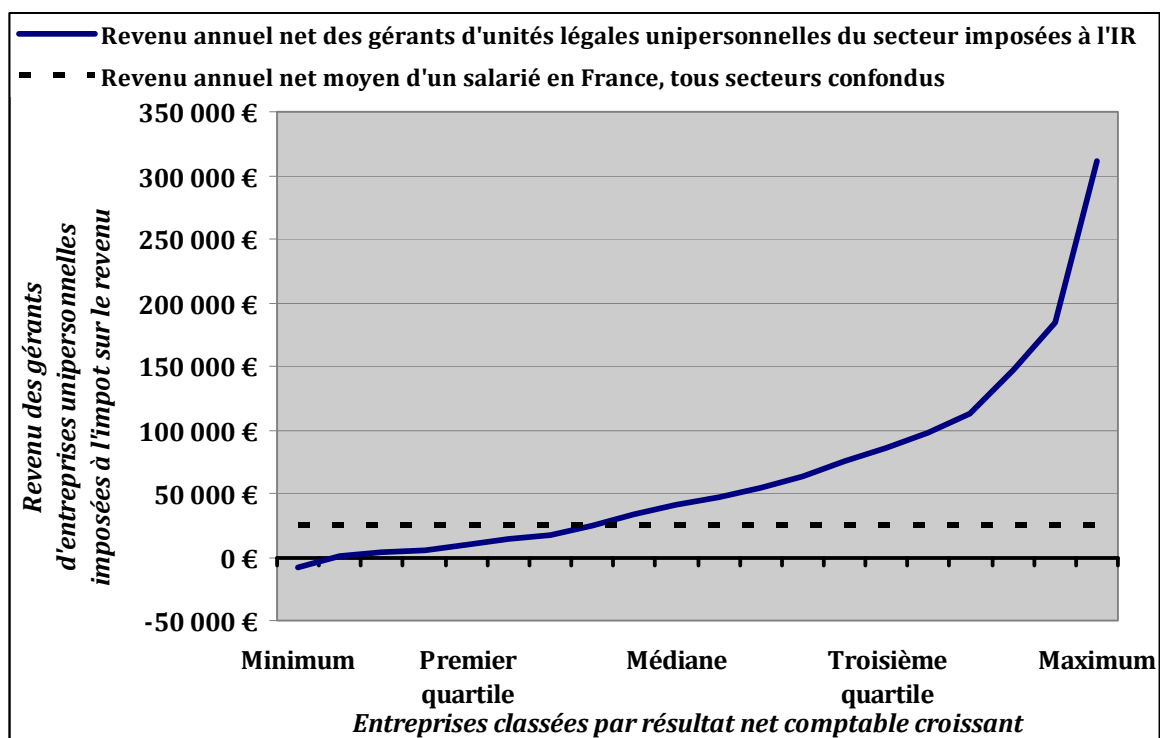
IS : impôt sur les sociétés

Les données franciliennes portant sur les revenus des professionnels établis sous forme d'entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ne présentent pas de différence significative avec les données nationales. L'échantillon réduit des sociétés et les biais qui leur sont associés (nombre indéterminé d'associés au capital) ne permettent pas de comparaison immédiate entre Île-de-France et moyenne nationale.

1.6.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une étude de CPJ unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, **60 % des gérants d'une unité légale unipersonnelle du secteur imposée à l'impôt sur le revenu avaient des revenus supérieurs au revenu annuel net moyen d'un salarié en France** (graphique 6). Les 10 % les plus aisés ont eu des revenus supérieurs à 170 464 € par an.

Graphique 6 : Répartition des revenus des gérants d'une structure unipersonnelle du secteur comptable imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.6.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de trois entreprises du secteur imposées à l'impôt sur les sociétés, au titre de l'exercice 2010. Ces données sont présentées à titre d'illustration et n'ont pas vocation à décrire de façon complète la structure des revenus individuels des associés de telles sociétés.

Les dossiers ont été choisis aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé, rattachables à l'activité étudiée.

On constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé, le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 85 777 € en moyenne, **supérieur de 27 % à la moyenne nationale des structures unipersonnelles imposées sur le revenu.**

Le revenu moyen est composé à 40,8 % de traitements et salaires (35 000 € en moyenne), à 2,0 % de revenus fonciers (1 726 €), et à 57,2 % d'autres revenus (49 052 €).

Tableau 15 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Traitement et salaires	35 000	40,8 %
Revenus de capitaux mobiliers	-	0,0 %
Revenus fonciers	1 726	2,0 %
Autres revenus	49 052	57,2 %

Annexe 7

Type de revenu rattachable à l'activité	Montant moyen du revenu (en euros)	Part moyenne dans les revenus rattachables à l'activité
Total des revenus rattachables à l'activité	85 777	100,0 %

Source : examen par la mission nationale d'audit de dossiers individuels portant sur l'exercice 2010

1.6.5. Estimation du chiffre d'affaires et du bénéfice de la profession de CPJ par les données de cession d'offices¹⁹

Les données économiques issues des dossiers de cessions des offices publics et ministériels (OPM), transmises à la Chancellerie, permettent d'appréhender la situation économique de ces professions.

Elles ne concernent qu'une partie des offices, qui ont connu une cession. L'échantillon ainsi constitué permet cependant d'établir des indicateurs économiques, plus particulièrement fiables pour les notaires et les huissiers auxquels correspondent la plus grande partie des données enregistrées.

Les données issues des cessions font valoir un bénéfice moyen par office individuel de commissaire-priseur judiciaire de 94 k€, supérieur à la moyenne nationale de 67 k€ pour l'année 2010 (issue des données de la DGFIP). Le bénéfice moyen des sociétés (161 k€ par an) est supérieur à la moyenne nationale calculée pour 2010 à partir des données de la DGFIP (128 k€), et l'application du ratio de 2,0 associés par société permet d'estimer le niveau de rémunération par associé à environ 80 k€ par an.

Tableau 16 : Caractéristiques économiques de la profession au 1^{er} janvier 2012, d'après les données issues des dossiers de cession

Indicateur	Office individuel	Société
Nombre de cessions sur la période 2009-2011	16	15
Montant moyen de la cession (en €)	154 932	343 077
Chiffre d'affaires 2008-2010 (en €)	275 746	368 177
Bénéfice moyen 2008-2010 (en €)	93 883	160 664
Bénéfice moyen par associé 2008-2010 (en €)	93 883	80 332*
Nombre de fiches fiscales	23	23

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

** sur une base de 2,0 associés en moyenne par société*

2. Activité de la profession

2.1. Activités sous monopole

« Constituent des ventes aux enchères publiques les ventes faisant intervenir un tiers, agissant comme **mandataire** du propriétaire, pour proposer et adjuger un bien au mieux-disant des enchérisseurs à l'issue d'un procédé de mise en concurrence ouvert au public et transparent. Le mieux-disant des enchérisseurs acquiert le bien **adjudé** à son profit ; il est tenu d'en payer le prix. Sauf dispositions particulières et le cas des ventes effectuées dans le cercle purement privé, ces ventes sont ouvertes à toute personne pouvant enchérir et aucune entrave ne peut être portée à la liberté des enchères ».²⁰

¹⁹ *Source* : ministère de la justice.

²⁰ Article L320-2 du code du commerce.

Annexe 7

Depuis la loi du 10 juillet 2000, les ventes aux enchères publiques sont classées en deux catégories :

- ◆ les ventes volontaires aux enchères publiques de meubles, ouvertes à la concurrence ;
- ◆ les ventes judiciaires, réservées à un nombre réduit de professionnels habilités et à des officiers publics.

« Sont judiciaires [...] les ventes de meubles, aux enchères publiques prescrites par la loi ou par décision de justice, ainsi que les prisées correspondantes. »

Le commissaire-priseur est le professionnel chargé de procéder à l'inventaire, les catalogues de vente et éventuelles expositions, la prisée²¹ et la vente aux enchères publiques de meubles et effets corporels (les biens immobiliers sont exclus). Il existe deux statuts de commissaire-priseur selon s'il s'occupe de ventes volontaires ou judiciaires.

Le commissaire-priseur de ventes volontaires (CPVV) travaille au sein d'un opérateur de ventes volontaires (OVV) déclaré auprès du CVV. Il a pour charge la vente volontaire d'objets ou de meubles. En dépit du caractère commercial de la société, il ne pratique pas le commerce, mais revend pour le compte d'un client : c'est un acte civil.

Le commissaire-priseur judiciaire est un officier public. Il a, avec les autres officiers publics ou ministériels et les autres personnes légalement habilitées, seul compétence pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques, et effectuer les inventaires et prisées correspondants. Au sein d'un OVV, il peut également exercer des activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et procéder à la vente de gré à gré de biens meubles en qualité de mandataire du propriétaire des biens (article 29 de la loi n° 2000-642).

Le commissaire-priseur judiciaire, exerçant comme officier ministériel, est nommé par le garde des Sceaux après sa réussite à un examen professionnel. Il prête serment devant le tribunal de grande instance et est habilité à diriger des ventes judiciaires.

L'article L321-15 du code du commerce indique que le fait de procéder ou de faire procéder à une ou plusieurs ventes volontaires de meubles aux enchères publiques hors du cadre réglementaire est puni de deux ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

2.1.1. Ventes volontaires de meubles

Les ventes aux enchères volontaires de biens meubles sont réalisées par des opérateurs de ventes volontaires (OVV), personnes physiques ou sociétés commerciales déclarées auprès du Conseil des Ventes (CVV).

Tout OVV doit compter parmi ses membres une personne ayant les qualifications requises à cet effet ou titulaires d'un titre, d'un diplôme ou d'une habilitation reconnus comme étant équivalents : le commissaire-priseur habilité (CPH). En janvier 2011, 584 commissaires-priseurs habilités étaient recensés par le Conseil des Ventes.

Dans une vente volontaire, le propriétaire du bien meuble mandate l'OVV pour la vente. Le prix du meuble est estimé par l'OVV (expert, commissaire-priseur, clerc) au-dessus de la réserve éventuellement fixée par le vendeur.

La vente volontaire ne peut concerner que des biens meubles : objets d'art, antiquités, véhicules automobiles ou agricoles, électroménager, livres, matériels industriels, etc. Les ventes peuvent être réalisées sur Internet directement, soit en liaison avec la salle (on parle alors de vente en Webcast) soit directement sur un site web²².

²¹ Estimation du prix du bien.

²² « Un certain nombre d'OVV (30 sur 396 en 2011) proposent aujourd'hui des ventes aux enchères en ligne (à ne pas confondre avec la possibilité technique offerte par certains OVV de suivre et de participer à des ventes en

Annexe 7

Depuis la loi du 20 juillet 2011, les ventes volontaires de meubles aux enchères publiques peuvent porter sur des biens neufs en sus des biens d'occasion²³ (cette information devant être portée à la connaissance du public), ainsi que sur des ventes en gros et ventes de lots.

Les notaires et les huissiers de justice peuvent également organiser et réaliser des ventes volontaires (à l'exception des ventes marchandises en gros), dans les communes où il n'est pas établi d'office de commissaire-priseur judiciaire. Ils exercent cette activité à titre accessoire²⁴ dans le cadre de leur office, sans devoir constituer un OVV, et selon les règles qui leur sont applicables, plus souples que celles portant sur les OVV.

Dans le partage des compétences entre officiers publics, la Cour de cassation a limité le monopole territorial des CPJ aux seules ventes judiciaires par un arrêt du 29 novembre 2005 (1ère Chambre, Bulletin civil I, n° 450) :

« Vu les articles 29 de la loi du 10 juillet 2000 et 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ; Attendu qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que l'interdiction faite aux huissiers de justice de procéder à des ventes dans les lieux où sont établis des commissaires-priseurs ne concerne que les ventes judiciaires qui sont celles prescrites par la loi ou par décision de justice ; »

Les conséquences de cette jurisprudence qui consacrait une place plus large aux notaires et aux huissiers dans le secteur des ventes volontaires ont été modifiées par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, en son article 35. Depuis cette loi, les notaires et huissiers ne peuvent procéder à aucune vente aux enchères (volontaire ou judiciaire) dans les communes où un CPJ est établi. Cette interdiction a été justifiée par deux motifs principaux, d'après une note transmise par la Chancellerie à la mission :

- ◆ *« en premier lieu, ces officiers ministériels n'ont vocation à procéder à de telles opérations qu'à titre accessoire, l'activité de vente aux enchères publiques ne devant en aucune manière, en raison de la disponibilité qu'elle requiert, nuire à l'exécution du service public que la loi confie, à titre principal, à l'huissier de justice ou au notaire ;*
- ◆ *en second lieu, les huissiers de justice et les notaires ne sont pas soumis aux mêmes contraintes que les sociétés de ventes volontaires puisque notaires et huissiers exercent l'activité accessoire dans le cadre de leur office et selon les règles de leur propre profession. »*

Encadré 2 : Différence entre ventes aux enchères et courtage, illustrée par le jugement rendu en faveur d'Ebay suite à une demande du CVV

L'article L321-3 du code du commerce distingue enchères publiques et courtage sans adjudication par les critères de l'adjudication et du mandat donné à un tiers : *« le fait de proposer, en agissant comme mandataire du propriétaire, un bien aux enchères publiques à distance par voie électronique pour l'adjuger au mieux-disant des enchérisseurs constitue une vente aux enchères par voie électronique, soumise aux dispositions du présent chapitre. Les opérations de courtage aux enchères réalisées à distance par voie électronique se caractérisant par l'absence d'adjudication au mieux-disant des enchérisseurs et d'intervention d'un tiers dans la description du bien et la conclusion de la vente ne constituent pas des ventes aux enchères publiques au sens du présent chapitre. »*

direct par internet). Leur nombre est en constante augmentation, même si leur proportion demeure marginale par rapport aux opérateurs de ventes qui restent sur des modalités de fonctionnement classiques. L'essor du commerce en ligne laisse prévoir un développement de cette forme de vente aux enchères que le législateur de 2011 a voulu sécuriser par une meilleure information des vendeurs et acheteurs en ligne » (Source : CVV).

²³ Les ventes volontaires aux enchères publiques en gros d'armes, de munitions et de leurs éléments essentiels ne peuvent avoir lieu que sur autorisation préalable du tribunal de commerce (article L322-8 du code du commerce).

²⁴ Le caractère accessoire s'apprécie au regard des résultats de cette activité rapportés à l'ensemble des produits de l'office (dans une limite non chiffrée par le législateur), de la fréquence de ces ventes, du temps qui y est consacré et, le cas échéant, du volume global des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques réalisées dans le ressort du tribunal de grande instance.

L'objet de l'instance qui a opposé en 2011-2012 le Conseil des ventes volontaires (CVV) à eBay était de voir l'activité de la société eBay qualifiée par le juge. Le Conseil des ventes considérait qu'eBay pratique une activité de ventes aux enchères publiques volontaires alors que celle-ci soutient n'exercer qu'une activité de courtage d'enchères.

Ce litige a donné lieu à un jugement du TGI de Paris en date du 25 mai 2010 qui a débouté le CVV et a considéré que l'activité d'eBay doit être regardée comme une activité de courtage en ligne, non soumise aux dispositions du code de commerce applicables aux ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

Le Conseil a interjeté appel de ce jugement. Par un arrêt du 25 mai 2012, la cour d'appel de Paris a également jugé qu'eBay devait être considéré comme un courtier, « le libre choix du cocontractant et la vente de gré à gré excluant la notion de vente aux enchères ». En conséquence, eBay n'est pas soumise à la réglementation imposée aux opérateurs de ventes aux enchères par les lois du 10 juillet 2000 (notamment à l'agrément délivré par le CVV, avant 2011) et du 20 juillet 2011. En particulier, elle n'est pas tenue de verser la cotisation destinée à financer le fonctionnement du CVV.

Le CVV ne s'est pas pourvu en cassation.

Source : conseil des ventes volontaires

2.1.2. Ventes judiciaires de meubles

2.1.2.1. Territoire de compétence

L'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 précise que la compétence nationale des commissaires-priseurs judiciaires est réduite à un exercice ponctuel, les professionnels ayant vocation à exercer dans le ressort du tribunal de grande instance dont ils dépendent :

« [...] Les commissaires-priseurs judiciaires exercent leurs fonctions sur l'ensemble du territoire national, à l'exclusion des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle et de Mayotte, ainsi que de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Toutefois, ils ne peuvent procéder à titre habituel aux prisées et aux ventes de meubles aux enchères publiques en dehors du ressort du tribunal de grande instance du siège de leur office et, le cas échéant, d'un bureau annexe attaché à l'office.

Les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prisées et des ventes judiciaires ou volontaires de meubles corporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation, à l'exception des communes où est établi un office de commissaire-priseur judiciaire. »

2.1.2.2. Domaine d'intervention

On comptait, au 1^{er} janvier 2012, 397 commissaires-priseurs judiciaires en France²⁵, réunis au sein de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (CNCJP).

Officiers ministériels placés sous la tutelle du ministère de la justice, les CPJ ont conservé un quasi-monopole dans le domaine des ventes de meubles aux enchères publiques judiciaires. Le périmètre exact du monopole dépend de critères territoriaux, du type de procédure et du type de bien concerné.

L'article 29 de la loi du 10 juillet 2000 dispose que « les titulaires d'un office [de CPJ] ont, avec les autres officiers publics ou ministériels et les autres personnes légalement habilitées, seuls compétence pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques, et faire les inventaires et prisées correspondantes ».

²⁵ *Source* : Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du sceau.

Annexe 7

Les CPJ interviennent notamment dans les procédures collectives (redressement et liquidation judiciaires), les saisies ventes, les successions, les tutelles, les réalisations de gages, les crédits municipaux. La loi les autorise à avoir simultanément une activité de ventes volontaires, à condition qu'elle soit exercée dans le cadre d'un opérateur de ventes volontaires.

En cas d'inventaire du mobilier à la demande d'un notaire dans le cadre d'une succession, seul l'inventaire effectué par un commissaire-priseur judiciaire est opposable à l'administration fiscale. L'inventaire du mobilier établi par un OVV n'est ainsi pas opposable.

Les tribunaux de commerce font appel aux expertises des CPJ pour leurs procédures, ainsi que pour les ventes aux enchères publiques des actifs mobiliers ordonnées après le prononcé de la liquidation judiciaire.

2.1.2.3. Limites du quasi-monopole

Le monopole des CPJ connaît des limites en matière de ventes judiciaires.

L'article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 créant les commissaires-priseurs précise que « *les autres officiers publics ou ministériels habilités par leur statut à effectuer des prises et des ventes judiciaires ou volontaires de meubles corporels aux enchères publiques peuvent y procéder dans leur ressort d'instrumentation, à l'exception des communes où est établi un office de commissaire-priseur judiciaire* ».

Lorsqu'il n'existe pas de commissaire-priseur judiciaire les huissiers de justice sont habilités à procéder aux ventes judiciaires. Ils ont une limite territoriale limitée au ressort du Tribunal de Grande Instance depuis le 1er janvier 2009.

De même, les ventes judiciaires de marchandises en gros sont généralement faites par des courtiers de marchandises assermentés (CMA). « *Néanmoins, il appartient toujours au tribunal ou au juge qui autorise ou ordonne la vente de désigner, pour y procéder, un commissaire-priseur judiciaire, un huissier de justice ou un notaire. Dans ce cas, l'officier public, quel qu'il soit, est soumis aux dispositions qui régissent les courtiers de marchandises assermentés relativement aux formes, aux tarifs et à la responsabilité* » (article L. 322-15 du code du commerce).

Les articles L322-2, L322-4 et L322-7 du code du commerce introduisent d'autres professionnels dans le cas de liquidations judiciaires :

« *Les ventes de marchandises après liquidation judiciaire [...] peuvent être faites par le ministère des CPJ, des notaires ou des huissiers de justice lorsqu'elles ont lieu au détail ou par lots, ou par le ministère des courtiers de marchandises assermentés lorsqu'elles ont lieu en gros. Les biens meubles du débiteur autres que les marchandises ne peuvent être vendus aux enchères que par le ministère des commissaires-priseurs judiciaires, des notaires ou des huissiers de justice, en application des lois et règlements régissant les interventions de ces différents officiers.* »

« *Les ventes aux enchères publiques de marchandises en gros faites en application de la loi ou ordonnées par décision de justice sont confiées à un CMA.* »

« *Dans les lieux où il n'y a point de CMA, les CPJ, les notaires et huissiers font les ventes prévues à [l'alinéa ci-dessus], conformément aux dispositions légales et réglementaires régissant leurs interventions. Ils sont, pour lesdites ventes, soumis aux formes, conditions et tarifs imposés aux courtiers.* »

En matière de **vente judiciaire publique de biens incorporels**, la mission n'a pas identifié d'opérateur désigné spécifiquement par la réglementation. A titre d'illustration, l'article 189 du décret n°92-755 du 31 juillet 1992²⁶, en vigueur jusqu'à son abrogation en mai 2012, indiquait sans plus de détail : « à défaut de vente amiable comme il est dit aux articles 107 à 109, la vente est faite sous forme d'adjudication. »

Enfin, les ventes aux enchères de biens immobiliers relèvent, au volontaire, des notaires et, au judiciaire, à la fois des avocats et des notaires²⁷.

2.2. Modes de rémunération

2.2.1. Les ventes volontaires font l'objet de tarifs libres

Le commissaire-priseur de ventes volontaires détermine librement les frais de ventes. La seule obligation réglementaire concerne la publicité des tarifs prévue à l'article R322-10 du code du commerce : « les dispositions législatives et réglementaires, le tarif et le règlement intérieur sont et demeurent affichés à la principale porte et dans l'endroit le plus apparent de chaque établissement ».

L'OVV est rémunéré par le prélèvement d'un pourcentage (entre 5 % et 15 % HT) du prix d'adjudication sur les vendeurs et par l'imputation de frais supplémentaires aux acheteurs, appelés frais d'adjudication (entre 10 % et 25 % HT). Le vendeur et l'OVV peuvent également convenir d'honoraires fixes, permettant de couvrir les frais d'inventaire, de marketing...

Pour une expertise, les honoraires varient entre 1 % et 5 % de l'estimation (hors frais de déplacement).

2.2.2. Les activités judiciaires sont soumises à un tarif réglementé

Les émoluments et remboursements de débours des commissaires-priseurs judiciaires à l'occasion des actes de leur ministère sont définis par un tarif réglementé, établi par le décret n°85-382 du 29 mars 1985 et modifié par les décrets n°93-465 du 24 mars 1993 et n°2006-105 du 2 février 2006. Ces dispositions sont applicables aux autres officiers publics ou ministériels vendeurs de meubles.

Réciproquement, lorsque le commissaire-priseur judiciaire est désigné pour une mission d'expertise par une juridiction, ses honoraires sont fixés conformément aux règles applicables à la rémunération des experts. De même, les commissaires-priseurs judiciaires appliquent le tarif des huissiers de justice pour des actes de saisie-vente.

²⁶ Décret instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

²⁷ « En pratique, en France, les ventes à l'encan de biens immobiliers relèvent du ressort exclusif des notaires et des avocats (pour les ventes judiciaires réalisées à la barre des tribunaux). Ces ventes sont assorties d'une obligation de publicité spécifique : le notaire prépare le cahier des charges (qui apporte aux enchérisseurs toutes les informations nécessaires sur le bien et sur sa situation juridique : la désignation du bien, l'origine de propriété, les dispositions d'urbanisme, les servitudes éventuelles, les certificats relatifs à la Loi Carrez, à l'accessibilité ou non-accessibilité au plomb, à l'amiante, à la présence ou l'absence de termites, le questionnaire du syndic, la situation hypothécaire, la date de vente, la mise à prix, les frais d'organisation, les pièces annexes...) et en assure la publicité trois semaines avant la vente. » (Source : Direction générale du Trésor).

Annexe 7

En sus du remboursement des frais engagés (déménagement de meubles, déplacements), la rémunération des commissaires-priseurs judiciaires est proportionnelle ou forfaitaire. Dans ce dernier cas, elle est calculée selon un multiple du « taux de base » (fixé à 10 FF en 1985), qui sert également à définir les seuils des barèmes proportionnels. Le taux de base a été revalorisé de 1,52 € (10FF) à 2,30 €, ce qui compense l'érosion monétaire subie entre ces deux dates.

En matière de ventes aux enchères, le CPJ est payé sous forme d'honoraires proportionnels aux ventes effectuées, sans dégressivité et selon la répartition suivante : 5 % HT à charge du vendeur sur le prix de l'adjudication et 12 % HT à charge de l'acquéreur. Avant 1993, un barème dégressif de 9 % à 2,25 % s'appliquait pour les frais dus par l'acheteur, tandis que les droits payés par le vendeur pouvaient résulter soit d'une convention (en cas de vente amiable), soit de l'application du taux fixe de 7 %. Entre 1993 et 2006, les taux s'appliquaient uniformément à hauteur de 7 % HT pour le vendeur (sauf convention amiable) et 9 % HT pour l'acheteur. En 2006, le total est demeuré inchangé (12 % HT) mais la répartition entre vendeur et acheteur a été revue au bénéfice du vendeur.

Il est par ailleurs alloué un droit proportionnel dégressif au commissaire-priseur judiciaire pour chaque prisée et sur chaque article. Ce droit, qui distinguait avant 2006 les prisées réalisées en matière de succession ou de tutelle et celles en matière de procédures collectives, est défini par le barème suivant (qui résulte d'un alignement vers le bas, sauf pour la première tranche) :

- ◆ 1,5 % de 0 à 750 taux de base (soit 25,88 € pour un bien estimé à 1725 €, par exemple) ;
- ◆ 0,50 % de 751 à 2 000 taux de base ;
- ◆ 0,25 % de 2001 à 15 000 taux de base ;
- ◆ 0,10 % au-dessus de 15 000 taux de base.

Le droit proportionnel dû au titre des prisées est calculé sur la valeur de réalisation de chaque article en cas de liquidation judiciaire et, dans tous les autres sur la moyenne entre la valeur d'exploitation et la valeur de réalisation.

Les commissaires-priseurs judiciaires perçoivent un émolument de vacation égal à 10 taux de base par demi-heure (soit 46HT par heure) pour les activités suivantes :

- ◆ assistance aux référés et enregistrement de l'ordonnance ;
- ◆ assistance à l'essai et au poinçonnage des matières précieuses ;
- ◆ inventaire purement descriptif ou récolement d'inventaire.

Les commissaires-priseurs judiciaires perçoivent un émolument de vacation de trois taux de base (7,20 €) pour un dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, la levée d'état au service d'immatriculation des voitures automobiles ou au greffe du tribunal de commerce, la réquisition d'état de situation des contributions.

2.3. Conditions d'accès aux professions de commissaire-priseur volontaire et de commissaire-priseur judiciaire

2.3.1. Formation

Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires et le Conseil national des courtiers de marchandises assermentés assurent conjointement l'organisation de la formation professionnelle en vue de l'obtention de la qualification requise pour diriger les ventes volontaires (article L321-19 du code du commerce).

Annexe 7

Pour devenir **commissaire-priseur de ventes volontaires** (terminologie empruntée à la loi de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques du 20 juillet 2011), le candidat doit, conformément aux dispositions de l'article R.321-18 du code de commerce, remplir les conditions suivantes :

- ◆ être français ou ressortissant d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
- ◆ ne pas avoir fait l'objet de condamnation pénale pour des faits contraires à l'honneur ou à la probité ni de sanction disciplinaire ou administrative dans la profession exercée antérieurement ;
- ◆ être titulaire de deux diplômes : l'un en droit, l'autre en histoire de l'art, arts appliqués, archéologie ou arts plastiques, l'un de ces deux diplômes étant au moins une licence et l'autre sanctionnant au moins un niveau de formation correspondant à deux années d'études supérieures (sauf dispenses ou diplômes reconnus équivalents).

La formation suppose la validation de trois étapes :

- ◆ la réussite à l'examen annuel d'accès au stage, comportant des épreuves écrites et orales sur des matières artistiques, juridiques, économiques et comptables ainsi que sur une langue vivante étrangère. Cet examen peut être présenté trois fois au plus. Le nombre de candidats a augmenté de façon constante de 2002 à 2011 (73 à 107), pour un taux de réussite annuel compris entre 14 % et 30 %²⁸ ;
- ◆ l'accomplissement d'un stage (rémunéré) de deux ans, dont au moins un an en France, auprès d'un opérateur de ventes volontaires, d'un commissaire-priseur judiciaire ou, pour six mois maximum, auprès d'un notaire, d'un huissier de justice, d'un administrateur judiciaire ou d'un mandataire judiciaire. Ce stage comprend en outre un enseignement théorique portant sur un approfondissement des connaissances en matière artistique, économique, comptable et juridique dispensé sous le contrôle du conseil des ventes volontaires (chaque année de formation ne pouvant être redoublée qu'une fois) ;
- ◆ l'obtention d'un certificat de bon accomplissement du stage délivré par le Conseil des Ventes permettant de diriger des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques au sein de sociétés de ventes volontaires. Entre 2006 et 2011, le taux de réussite à l'examen de vérification des acquis de fin de stage est passé de 63 % à 93 %, se traduisant en particulier par l'obtention du diplôme par 29 des 31 candidats de l'année 2011.

En sus de cette voie classique, peuvent également avoir accès à la profession, sous certaines conditions :

- ◆ les clerks justifiant d'une pratique professionnelle d'au moins sept ans dans une ou plusieurs études de commissaire-priseur judiciaire ou dans une société de ventes volontaires, par un examen d'aptitude prévu à l'article 17 du décret n° 2001-650 du 19 juillet 2001. Sur la décennie 2002-2011, entre 5 et 15 candidats se sont présentés chaque année, avec un taux de réussite moyen de 50 %, pour un nombre moyen annuel de 5 diplômés par cette voie ;
- ◆ les ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace Économique Européen, par un examen d'aptitude prévu à l'article 45 du décret n° 2001-650 du 19 juillet 2001. Entre 2004 et 2011, six candidats se sont présentés au total, pour trois reçus, soit moins d'un candidat reçu tous les deux ans par cette filière.

Au total, on recense une trentaine de nouveaux commissaires priseurs chaque année.

²⁸ Source : CVV, rapport annuel portant sur l'année 2011.

Les ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui exercent à titre permanent l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques dans l'un de ces États autres que la France peuvent accomplir, en France, cette activité professionnelle à titre occasionnel. Cette activité ne peut être accomplie qu'après déclaration faite au Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (article L321-24).

Pour prétendre au titre de **commissaire-priseur judiciaire**, la formation doit être complétée par la réussite à un examen d'aptitude à la profession de commissaire-priseur judiciaire comprenant trois épreuves orales de 30 minutes (matières juridiques, réglementation professionnelle, pratique des ventes), qui se déroulent en séance publique. Le taux de réussite à l'examen judiciaire a atteint pour la première fois le taux de 100 % en 2011 (40 candidats reçus, contre 77 % en 2010).

2.3.2. Nécessité d'une habilitation et restriction du nombre de charges de commissaires-priseurs judiciaires

Seuls les commissaires-priseurs sont habilités à diriger une vente aux enchères. 62 habilitations ont été recensées par le CVV en 2011²⁹. Compte tenu du nombre de retraits d'habilitation à la demande des OVV ou des commissaires-priseurs (41), le nombre de commissaires-priseurs volontaires (CPV) est de 611 en 2011, soit une faible progression depuis l'année précédente (590) et une augmentation de 29 % depuis la libéralisation intervenue en 2000.

Sur la même période, le taux d'accroissement du nombre des opérateurs de ventes volontaires est de 16,5 %, principalement grâce à l'entrée d'OVV sans activité judiciaire. En effet, le nombre d'OVV n'est pas restreint par la réglementation et, depuis 2011, l'accès au marché des ventes volontaires ne requiert plus d'agrément du CVV mais une déclaration au conseil des ventes (sous réserve de respecter les critères prévus par la réglementation).

En revanche, l'accès à la profession de commissaire-priseur judiciaire se fait nécessairement en France par le rachat d'une étude ou des parts d'une société de commissaire-priseur judiciaire, la profession relevant d'un corps d'officiers ministériels désignés par l'État qui apprécie le traité de cession selon des critères économiques. Le nombre et l'implantation d'études en France sont définis par le Ministère de la justice selon les nécessités des besoins du marché, et fixés par arrêté du garde des Sceaux.

Par conséquent, le ratio entre le nombre d'études de CPJ et le nombre de SVV/OVV décroît de façon continue depuis 2000.

Les suppressions d'offices ne peuvent intervenir qu'à la suite du décès, de la démission, de la destitution de leur titulaire ou, si ce dernier est une société civile professionnelle, en cas de dissolution³⁰. Des indemnités peuvent être accordées en cas de suppression ou de création de nouvelles études.

²⁹ « Les décisions d'habilitation ou de refus d'habilitation peuvent faire l'objet de recours devant la cour d'appel de Paris. Il en fut ainsi de deux refus d'habilitation prononcés en 2008 et motivés par un défaut d'honorabilité de la personne pressentie pour diriger les ventes auprès de l'opérateur de ventes volontaires. Ces deux refus ont été confirmés par la Cour d'appel de Paris, par deux arrêts des 26 mai 2009 et 11 mai 2010, eux-mêmes confirmés par la Cour de cassation par deux arrêts du 3 mars 2011 et du 26 janvier 2012. Il ressort de ces deux derniers arrêts que le Conseil des ventes était fondé à prendre en considération la condition d'honorabilité pour refuser l'habilitation de la personne habilitée à diriger les ventes. » Source : Rapport annuel 2011 du CVV.

³⁰ Article 1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 créé par décret n° 92-195 du 27 février 1992).

2.4. Modalités d'exercice particulières

2.4.1. Incompatibilités

Le décret n° 92-195 du 27 février 1992 indique que « *les fonctions de commissaire-priseur judiciaire sont incompatibles avec celles des autres officiers publics et ministériels. Toutefois, les commissaires-priseurs judiciaires qui, avant la date d'entrée en vigueur du décret n° 92-194 du 27 février 1992, exerçaient en outre les activités d'huissier de justice sont autorisés à poursuivre ces activités.* »

2.4.2. Commissaires priseurs judiciaires salariés

Le décret du 30 janvier 2012 a défini les conditions selon lesquelles les commissaires-priseurs judiciaires salariés exercent leurs fonctions au sein d'un office.

Il est interdit à toute personne physique d'employer plus d'un CPJ salarié et à toute société d'employer un nombre de CPJ salariés supérieur à celui des CPJ associés y exerçant la profession³¹.

Le commissaire-priseur judiciaire salarié est nommé par arrêté du ministre de la justice. La demande doit être présentée conjointement par le titulaire de l'office et le candidat à la nomination au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé l'office. Le procureur général doit recueillir l'avis motivé de la chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires, notamment sur la moralité, les capacités professionnelles du candidat et sur la conformité du contrat de travail avec les règles professionnelles.

Au mois de décembre 2012, **la Chancellerie indiquait qu'aucun commissaire-priseur salarié n'avait encore été nommé.**

2.4.3. Contrôle de la profession et déontologie

2.4.3.1. Contrôle des CPJ

Les commissaires-priseurs judiciaires sont regroupés en neuf compagnies régionales contrôlées par des chambres de disciplines élues, ayant pour mission de veiller au respect des lois et règlements et d'assurer des vérifications périodiques de la comptabilité des études.

La chambre de discipline est chargée par l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 de la vérification de comptabilité et du respect des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Le commissaire-priseur judiciaire relève de l'autorité du Procureur de la République du tribunal de grande instance dont il dépend.

Le président de la chambre adresse au procureur de la République un rapport constatant, pour chaque étude, les résultats de la vérification, accompagné de son avis motivé. Les rapports sont transmis, au fur et à mesure des vérifications et au plus tard pour le 31 décembre de chaque année. Les rapports comportent l'intégralité de la vérification comptable accompagnée de la synthèse annuelle et des comptes vérifiés par l'expert-comptable.

³¹ Article 3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux commissaires-priseurs.

Annexe 7

Le procureur de la République peut requérir de la chambre de discipline des vérifications occasionnelles portant soit sur une question particulière, soit sur l'ensemble de l'activité de l'étude du commissaire-priseur judiciaire. Au terme de la vérification, les délégués transmettent leur compte rendu simultanément au procureur de la République et à la chambre de discipline. Le président de la chambre de discipline fait connaître au procureur de la République son avis motivé sur chaque compte rendu des opérations de vérification qui lui a été adressé.

2.4.3.2. Contrôle des OVV

Le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (Conseil des ventes volontaires ou CVV) a été institué en 2000 et a vu son rôle renforcé en 2011. Autorité de régulation de la profession, il comprend onze membres nommés pour quatre ans. Quatre sont issus du Conseil d'État, de la Cour de Cassation (2) et de la Cour des comptes et sept personnalités qualifiées en matière d'enchères ou d'estimation de bien y sont nommés, dont trois représentants de la profession d'opérateur de ventes volontaires (actifs ou retirés depuis moins de cinq ans).

Le financement du conseil est assuré par le versement de cotisations professionnelles acquittées par les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques

Le CVV, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est chargé :

- ◆ d'enregistrer les déclarations des OVV et des ressortissants étrangers autorisés à pratiquer des ventes volontaires ;
- ◆ de sanctionner les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles applicables ;
- ◆ de collaborer avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen afin de faciliter l'application de la directive européenne portant sur la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- ◆ de vérifier le respect par les OVV de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- ◆ d'identifier les bonnes pratiques et de promouvoir la qualité des services ;
- ◆ d'observer l'économie des enchères ;
- ◆ d'élaborer, après avis des organisations professionnelles représentatives des OVV, un recueil des obligations déontologiques de ces opérateurs, soumis à l'approbation du garde des Sceaux, ministre de la justice, et rendu public.

Le CVV a ainsi achevé en 2011 la rédaction d'un projet de recueil des obligations déontologiques, transmis pour avis aux organisations professionnelles représentatives – le Syndicat national des maisons de ventes (SYMEV) et l'Association des sociétés de ventes automobiles aux enchères (ASVA). L'approbation du garde des Sceaux est intervenue par un arrêté du 29 février 2012, lui conférant un caractère réglementaire.

2.4.4. Obligations réglementaires relatives aux ventes aux enchères

Les OVV prennent toutes dispositions propres à assurer pour leurs clients la sécurité des ventes volontaires aux enchères publiques qui leur sont confiées, notamment lorsqu'ils recourent à d'autres prestataires de services pour organiser et réaliser ces ventes. Ces prestataires ne peuvent ni acheter pour leur propre compte les biens proposés lors de ces ventes, ni vendre des biens leur appartenant par l'intermédiaire des opérateurs auxquels ils prêtent leurs services.

Annexe 7

Les OVV ne sont pas habilités à acheter ou à vendre directement ou indirectement pour leur propre compte des biens meubles proposés dans le cadre de leur activité, sinon dans le cas de prix garanti et dans le cas où ils ont acquis, après la vente aux enchères publiques, un bien qu'ils ont adjugé afin de mettre un terme à un litige survenu entre le vendeur et l'adjudicataire.

Les OVV doivent justifier de l'existence dans un établissement de crédit d'un compte destiné exclusivement à recevoir les fonds détenus pour le compte d'autrui.

La responsabilité civile des commissaires-priseurs judiciaires et le risque de non représentation des fonds qui leur sont confiés sont couverts par une caisse de garantie à laquelle ils ont l'obligation d'adhérer et financée par leurs cotisations.

Chaque vente volontaire de meubles aux enchères publiques donne lieu à une publicité sous toute forme appropriée.

2.5. Comparaison internationale³²

Dans les pays étrangers, la profession de commissaire-priseur n'a généralement pas d'équivalent exact. En effet, si les ventes judiciaires sont le plus souvent étroitement réglementées, tel n'est en revanche pas toujours le cas des ventes volontaires.

2.5.1. Grande Bretagne

Le **régime anglais** se caractérise par l'absence de monopole, la libre concurrence et le caractère commercial de l'activité des ventes aux enchères publiques, qui sont réalisées par des intermédiaires dénommés « *auctioneers* ». Aucune qualification particulière n'est exigée pour exercer ce métier. L'*auctioneer* s'établit librement où il l'entend et comme il l'entend. Il n'existe pas de réglementation spéciale relative au lieu de la vente, ni de tarif imposé (sauf pour les ventes judiciaires). Le régime américain en est très proche, sous réserve d'une réglementation variable selon les États

Sur la base de ce régime très libéral, se sont développées de grandes maisons de ventes comme **Sotheby's** et **Christie's**. Ce sont des sociétés commerciales qui, à la différence des officiers ministériels français, peuvent acheter et vendre pour leur propre compte, effectuer des transactions de gré à gré en marge des ventes publiques, consentir à leurs clients des prix garantis ou des avances sur leurs fonds propres.

En outre, elles ne sont pas tenues aux mêmes garanties que celles qui sont assurées par le système français. En effet, le système de *common law* anglais se caractérise aussi par une absence presque totale de garanties légales offertes aux acheteurs, notamment en matière de responsabilité. En l'absence de dispositions législatives applicables en la matière, les garanties revêtent un caractère contractuel puisqu'elles sont arrêtées par les sociétés de ventes elles-mêmes et portées à la connaissance des intéressés dans les conditions de vente figurant à l'intérieur des catalogues.

³² Source : DG Trésor, décembre 2008.

2.5.2. Allemagne

Les ventes aux enchères ne peuvent être réalisées que par des personnes munies d'une autorisation soumise à un certain nombre de conditions (bonne moralité, absence de condamnations...). L'intermédiaire le plus souvent chargé de procéder aux ventes est désigné sous le nom de « *Versteigerer* ». Celui-ci ne dispose d'aucun monopole, ni du statut d'officier ministériel, les ventes publiques pouvant également être réalisées par un officier ministériel (notaire ou huissier). Sa compétence territoriale n'est pas limitée à une circonscription. Il peut aménager librement ses conditions de vente, mais il lui est interdit d'acheter pour son propre compte. En ce qui concerne les ventes judiciaires, elles sont réalisées par un *Versteigerer* assermenté, désigné après avis de l'autorité judiciaire, qui doit posséder des connaissances d'expert, ou par un huissier ou un fonctionnaire public autorisé à vendre aux enchères.

2.5.3. Suisse

Les ventes volontaires relèvent de la liberté du commerce et sont réalisées par des commerçants (sauf réglementation particulière édictée par les cantons), alors que les ventes judiciaires sont effectuées par un fonctionnaire au nom de l'« *office des poursuites* ».

2.5.4. Italie

Les ventes volontaires sont organisées par des maisons de ventes privées tenues par des commerçants ordinaires, sous réserve d'une autorisation de police, tandis que les ventes judiciaires sont toujours réalisées par un officier public ou judiciaire (greffier de tribunal ou notaire).

2.5.5. Belgique

Le système belge se rapproche du droit français dans la mesure où la présence d'un officier public (huissier ou notaire) est exigée pour la conduite des enchères. Les huissiers et les notaires disposent donc d'un monopole pour la réalisation des ventes aux enchères publiques (volontaires comme judiciaires). Cependant, il existe de nombreuses salles de ventes gérées par des sociétés commerciales qui organisent la publicité des ventes et en édictent les conditions ; le rôle de l'officier ministériel se limite à l'adjudication et à la tenue du procès-verbal, sa présence étant destinée à assurer la loyauté et la sincérité des enchères. Les ventes judiciaires sont, pour leur part, soumises à une réglementation analogue à la réglementation française.

2.5.6. Comparaison des régimes relatifs aux ventes aux enchères

Les pays anglo-saxons et l'Italie ont adopté une logique plus économique que la France, et les plus ouverts d'entre eux abordent les enchères publiques comme une forme de négociation commerciale parmi d'autres techniques permises dans le cadre de la liberté de commerce. Dans ce contexte, la possibilité d'organiser des ventes aux enchères est ouverte à tout commerçant sans condition de diplôme, ni de qualification particulière. Ces commerçants sont par ailleurs, autorisés à vendre tout type de biens (neufs et d'occasion) sans restriction particulière. Dans ces pays, les exigences permettant d'accéder à l'activité sont réduites au strict nécessaire et la protection des consommateurs est envisagée selon des modalités guidées par les besoins du marché.

Ainsi, la situation d'asymétrie d'information dans laquelle est placé le consommateur - qui justifie le recours à des officiers ministériels ou à des structures identifiées en France - est compensée, dans ces pays, par des types ou des sources d'information différentes qui semblent renseigner efficacement sur les marchandises proposées à la vente et la qualité service du prestataire (par le développement d'effets de réputation engendrés par l'expérience, notamment).

En ce qui concerne la sécurité des transactions, au Royaume-Uni, les opérateurs ne sont pas tenus aux mêmes obligations que celles imposées aux structures françaises³³. Les garanties offertes aux acheteurs, notamment en matière de responsabilité revêtent un caractère contractuel et sont arrêtées par les sociétés de ventes elles-mêmes et portées à la connaissance des intéressés dans les conditions de vente figurant à l'intérieur des catalogues³⁴.

Par ailleurs, le système anglo-saxon semble en capacité d'offrir une protection supérieure au public sur certains aspects, en comparaison des protections réglementaires françaises. Ainsi, s'agissant du paiement de la transaction, les opérateurs anglo-saxons ne procèdent au transfert de propriété qu'après le paiement total du prix, alors qu'en France, l'entrée en propriété s'opère au moment de l'adjudication³⁵. Cette règle permet d'éviter les « folles enchères », c'est-à-dire la remise en vente d'un bien lorsque l'adjudicataire s'avère incapable de payer le montant de l'enchère et les frais.

3. Principales questions soulevées

3.1. Des obligations réglementaires hétérogènes s'appliquent aux acteurs réalisant les mêmes types de vente

La volonté du législateur de libéraliser les ventes volontaires, en 2000, a correspondu au souci de protéger les clients (acheteurs et vendeurs) par une réglementation forte, plutôt que par une autorégulation confiée aux professionnels désormais soumis à la concurrence. Ainsi, au monopole détenu par un officier public s'est substituée en 2000 une ouverture à des OVV soumis à des obligations complémentaires destinées à assurer un niveau de protection des consommateurs équivalent à celui qu'est supposé procurer le statut d'officier ministériel³⁶.

³³ En particulier, la souscription d'une assurance professionnelle, imposée en France est laissé au libre choix des opérateurs dans les pays anglo-saxons. Un rapport du Sénat de 1998, consacré au marché de l'art constatait déjà que la constitution d'un capital minimal, imposé aux opérateurs, constituerait une alternative efficace à l'obligation d'assurance.

³⁴ Dans les pays anglo-saxons, la responsabilité des opérateurs en matière d'authenticité ou de versement du prix fait l'objet d'une garantie limitée : ils ne sont tenus de rembourser - dans un délai de cinq ans - que les faux caractérisés ou et ne donnent leur garantie que pour les lots postérieurs à 1870 et encore sous certaines conditions. En France, dans ce domaine, la réglementation impose aux opérateurs une garantie décennale destinée à protéger l'acheteur.

³⁵ Ce mécanisme apparaît d'autant plus protecteur qu'il s'accompagne de l'enregistrement préalable des enchérisseurs - on ne peut mettre une enchère qu'au moyen un panneau portant un numéro - dont la solvabilité et la notoriété sont systématiquement vérifiées.

³⁶ Les OVV sont assujettis aux obligations suivantes : ouverture d'un compte dans un établissement de crédit destiné exclusivement à recevoir les fonds détenus pour le compte d'autrui (compte de tiers), souscription d'une assurance couvrant leur responsabilité professionnelle et d'une assurance ou d'un cautionnement garantissant la représentation des fonds. Ces obligations font l'objet d'un contrôle strict par le CVV qui vérifie également la présence, parmi les dirigeants, les associés ou les salariés, d'au moins une personne ayant la qualification requise pour diriger une vente ou titulaire d'un titre, d'un diplôme ou d'une habilitation reconnus équivalents en la matière. Les OVV sont tenus d'offrir une garantie décennale aux acheteurs sur l'authenticité des biens artistiques catalogués.

Annexe 7

Les huissiers et notaires, autorisés à pratiquer des ventes amiables dans les communes où aucun commissaire-priseur judiciaire n'est établi, ne sont pas tenus aux mêmes obligations et bénéficient de la même liberté dans la détermination de leurs tarifs. En particulier, leur formation aux mécanismes des ventes aux enchères est réduite : un projet de décret prévoit une obligation minimale de formation de soixante heures à partir de l'année 2013, contre plusieurs années pour les commissaires priseurs.

Pour autant, la mission n'a pas connaissance de réclamations portant sur l'activité de vente aux enchères des huissiers et des notaires, ce qui incite à reconsidérer le niveau de formation minimal requis pour la majorité des ventes.

La concurrence potentielle des 396 OVV présents sur le marché des ventes volontaires en 2011 est constituée des 9 000 notaires répartis dans 4 500 études et des 3 300 huissiers de justice répartis dans 2 000 études. En pratique, selon le CES³⁷, moins de 1 % des notaires recouraient aux ventes volontaires en 2007 et environ 14 % des huissiers exerçaient cette activité à titre accessoire, principalement en région (pour ces études, les ventes volontaires représenteraient 10 % de leur chiffres d'affaires annuel).

Le législateur a exclu l'activité de courtage électronique du champ de la loi de 2000. Ce faisant, il a introduit une distinction entre deux modes de transaction sur internet aux apparences proches pour le consommateur. Un OVV désireux d'opérer sur l'internet doit se conformer aux mêmes obligations que celles qui lui sont imposées lors d'une vente « physique ». Les courtiers en ligne, non soumis à ces règles, ont exploité les atouts que recèle le support électronique (volume et fréquence des ventes, rapidité, coûts d'organisation et de publicité réduits...) et connu un développement important, comme en témoigne le succès des ventes de voitures d'occasions sur les plateformes électroniques.

3.2. Le marché français des enchères est segmenté par type de bien et nature de la vente

Pris dans sa globalité, et en dépit des simplifications opérées en 2011 en matière de ventes volontaires (autorisation de vente de biens neufs, de ventes en gros et de ventes de gré à gré pour les OVV, mettant fin notamment au monopole des courtiers assermentés), le marché des enchères publiques national s'apparente à une mosaïque qui résulte pour l'essentiel d'arbitrages anciens³⁸. Cette segmentation, qui caractérise le marché français, apparaît aujourd'hui artificielle et obsolète au regard de la réalité du marché. Elle est susceptible de réduire les incitations à la recherche d'une amélioration de la qualité de service (communication, organisation de la vente, nouveaux services) et les possibilités d'économies d'échelles. Enfin, la réglementation associée contraint la demande par rapport à une situation concurrentielle, comme le révèle le fort développement des ventes électroniques effectuées par les courtiers en lignes.

Les professionnels semblent partager ce constat, à l'image du vice-président de la CNCPJ, Ludovic Morand, qui relève « *l'accentuation de la discrimination entre opérateurs de ventes aux enchères aux statuts multiples (sociétés commerciales, commissaires-priseurs judiciaires, courtiers, études d'huissiers ou de notaires...), n'ayant ni les mêmes droits, ni les mêmes obligations et rend illisibles les règles des ventes publiques aux enchères pour le consommateur* » ³⁹.

³⁷ Source : Conseil économique et social, Rapport sur les enchères publiques en France, mars 2008.

³⁸ Certaines réglementations applicables aux enchères datent de l'ancien régime.

³⁹ Source : Le Journal des Arts - n° 340 - 4 février 2011.

En particulier, la **séparation opérée entre activités « judiciaires » et « volontaires**, n'est pas justifiée au regard de l'analyse économique. Les ventes aux enchères publiques, qu'elles soient volontaires ou judiciaires, portent sur un même type de biens⁴⁰. La différence des sources d'approvisionnement, de même que le motif de mise en vente n'influent pas sur leurs caractéristiques et ne nécessitent pas, dans la pratique, de faire appel à des techniques de commercialisation ou à des compétences professionnelles distinctes qui pourraient légitimer un mode de régulation spécifique à chaque segment.

Elle revêt en pratique un caractère artificiel. En effet, la défense des droits des créanciers dans le cadre de ventes « judiciaires » et la protection des droits des vendeurs à recevoir le produit de la vente de leurs biens à l'issue d'une vente « volontaire » sont fréquemment assurés par les mêmes professionnels⁴¹.

Le recours à un officier ministériel, actuellement choisi de façon discrétionnaire par les tribunaux pour organiser et réaliser la vente judiciaire, pourrait être effectué par une mise en concurrence des opérateurs. Une mise en compétition se concrétiserait potentiellement par un gain supérieur pour les créanciers sans pour autant nuire à la sécurité des transactions que certains mécanismes de régulation du marché seraient à même d'assurer⁴² : de ce fait, elle concourrait à une meilleure administration de la justice.

Parallèlement, l'exclusivité consentie aux notaires pour **la vente de biens immobiliers** paraît également contestable⁴³. Bien que la nature de ce type de marchandise justifie une information plus complète des acquéreurs potentiels, compte tenu de l'importance des risques supportés, et que cette information puisse se révéler complexe et coûteuse à obtenir la procédure de mise en vente ne diffère pas d'une vente volontaire de meubles classique⁴⁴. Le niveau des asymétries auquel sont confrontés les consommateurs ne paraît pas tel que les autres catégories d'opérateurs habilités à exercer ce type de vente ne puissent apporter les garanties équivalentes aux consommateurs. En effet, les OVV et les CPJ, notamment, sont régulièrement amenés à organiser des ventes d'une complexité similaire à celle rencontrée lors d'une vente immobilière⁴⁵. En l'état, ces opérateurs paraissent en mesure d'organiser et de proposer ce type de service et d'apporter aux enchérisseurs des garanties similaires à celles requises traditionnellement pour la vente de biens immobiliers si la réglementation le permettait⁴⁶.

⁴⁰ Meubles, marchandises et immeubles.

⁴¹ En effet, en 2011, 79 % des SVV en activité sur le marché étaient adossées à des offices de commissaires-priseurs judiciaires, soit 313 des 396 OVV en exercice.

⁴² Par exemple, la souscription d'une assurance spécifique couvrant les risques de non paiement des parties suffirait sans doute largement à garantir la sécurisation des transactions.

⁴³ Cette exclusivité ne concerne pas les successions vacantes, réservées aux Domaines.

⁴⁴ La seule différence notable réside dans le fait que ces ventes sont réalisées à la bougie (petites mèches ou feux qui, lorsqu'ils s'éteignent, laissent monter une fumée indiquant sans ambiguïté leur extinction).

⁴⁵ Par exemple, la vente de certaines œuvres d'art peut nécessiter de recourir à une expertise poussée sur l'origine de la marchandise, son authenticité et son état dans des conditions qui peuvent se révéler tout aussi complexes que lors d'une recherche d'information sur un bien immobilier.

⁴⁶ Dans ce cas, ces opérateurs seraient également tenus d'appliquer la réglementation actuelle qui impose aux notaires des règles de publicité spécifiques (à travers notamment la préparation d'un cahier des charges). Par ailleurs, la mise en œuvre de dispositions complémentaires destinée à offrir aux consommateurs des garanties proches de celles édifiées pour les ventes de gré à gré, permettrait sans doute d'attirer davantage de consommateurs vers de ce mode de transaction. Ainsi la mise en place d'un délai de rétractation après adjudication pourrait être envisagée.

Annexe 7

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

Tout en reconnaissant le chemin opéré en 2011, la mission constate que le paysage des enchères français requiert encore une clarification et une simplification du droit, que ce soit en matière de ventes volontaires ou judiciaires.

L'atomisation du marché est par ailleurs génératrice de coûts pour l'État qui doit mobiliser des ressources afin d'organiser la régulation et le contrôle administratif des différents segments.

Tableau 17 : Segmentation du marché français des enchères publiques en novembre 2012

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires	Nombre d'opérateurs en 2011	Volume estimé des ventes
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	CPJ		410 CPJ répartis dans 313 offices	0,3 M€ (CES, 2007)
		OVV (adossés ou non à une étude de CPJ)	396 OVV dont 313 adossés à une étude de CPJ	2,4 Mds€ dont 1,1 Mds€ pour les 63 OVV non adossés à une étude de CPJ (CVV, 2011)
Biens meubles à l'unité ou par lots à titre accessoire (neufs ou d'occasion)	Notaires et HJ (dans le cadre des saisies effectuées par leurs études)	HJ (dans la limite de 30 % de l'activité d'une étude) et notaires (limite non définie)	9 132 notaires répartis dans 4 550 études (2011) et des 3 275 HJ répartis dans 1943 études (2010).	Moins de 1 % des notaires (90 environ) et environ 14 % des HJ (entre 300 et 350, pour 10 % de leur CA) exercent cette activité à titre accessoire ⁴⁷
Immeubles	Notaires et avocats			1,5 Mds€ (DG Trésor, 2008)
		Notaires	9 132 notaires	
Biens immatériels	Réglementation faisant l'objet d'interprétations diverses, sans acteur clairement identifié.			
Vente de marchandises en gros	CMA (ou CPJ, HJ, notaire sur désignation du tribunal)	CMA, OVV (adossés ou non à une étude de CPJ)	400 cabinets de CMA dont 200 assermentés (2008)	

⁴⁷ Dans son rapport enregistré le 11 mai 2011, fait au nom de la Commission des lois sur la proposition de loi de libéralisation des ventes volontaires Philippe Houillon fait état, au 31 décembre 2010 de quelque 457 huissiers de justice (sur un total de 3 249) organisant et réalisant, à titre accessoire, des ventes aux enchères publiques de biens meubles dans les communes où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire.

Concernant les notaires : dans son rapport d'activité pour 2003, le Conseil des ventes a recensé 8 études de notaires organisant régulièrement des ventes volontaires. Dans le rapport précité, M. Philippe Houillon fait état, au 31 décembre 2010, d'une centaine de notaires (90 sur un total de 9 010) organisant et réalisant, à titre accessoire, des ventes aux enchères publiques de biens meubles dans les communes où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire.

Annexe 7

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires	Nombre d'opérateurs en 2011	Volume estimé des ventes
Saisies des douanes	Receveur des douanes	-		
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	-		50 000 lots vendus par an (DG Trésor, 2008)
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	-	17 crédits municipaux	
Opérations de courtage électroniques	Exclues de la réglementation			

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

CPJ : commissaire-priseur judiciaire

HJ : huissier de justice

OVV : opérateur de ventes volontaires

CMA : courtier de marchandises assermenté

3.3. Le tarif pratiqué pour les ventes volontaires a doublé depuis la libéralisation intervenue en 2000

Il convient de rappeler qu'avant la loi de 2000, pour une vente volontaire, les frais dus par le vendeur étaient plafonnés par le tarif réglementaire, tandis que ceux dus par l'acheteur étaient alignés sur la grille tarifaire.

La comparaison entre les tarifs pratiqués pour les ventes volontaires et ceux des ventes judiciaires permet de constater un écart du simple au double entre tarifs réglementés (judiciaires) et tarifs libres.

Ainsi, les trois ventes programmées au mois de décembre à Drouot prévoient-elles des frais de 20 % HT pour les acheteurs, sans mention des frais facturés aux vendeurs, qui peuvent être estimés à 3 % HT environ.

Le tableau 7 permet de constater que le total des frais prélevés rapporté au montant adjudiqué s'élève à environ 27,3 %. Ce taux a connu une hausse continue depuis l'année 2000 (s'élevant par exemple à 24,4 % en 2007) en dépit des volumes supérieurs et de la concentration du marché qui aurait pu se traduire par des économies d'échelle et donc par de moindres coûts pour les clients.

Ces valeurs sont à comparer aux 12 % HT ou 14,35 % TTC qui s'appliqueraient en cas de vente encadrée par le tarif réglementaire (hors remboursement de frais éventuels), en vigueur jusqu'en 2000. L'augmentation se porte à environ 90 % entre 2000 et 2010.

M. Christian Giacomotto, président du Conseil des ventes volontaires, a été entendu, le 29 avril 2009, au Sénat et a confirmé cette tendance. Il a indiqué que depuis la libéralisation des tarifs des sociétés de ventes volontaires en 2000, les coûts d'intermédiation avaient connu un doublement. Il a précisé que cette hausse a essentiellement porté sur les frais acheteur, les sociétés de ventes volontaires ayant contenu l'augmentation des frais vendeur, afin de rester attractives pour les propriétaires de biens de valeur.

M. Christian Giacomotto a, par ailleurs, souligné que les frais demeuraient moins élevés au sein des sociétés de ventes volontaires de véhicules d'occasion, en raison d'une concurrence particulièrement forte et de la concentration des gros vendeurs, tels que les sociétés de location de véhicules.

Le conseil économique et social indique dans un avis sur le rapport présenté par M. Pierre Simon au nom de la section des finances⁴⁸ : « *les coûts d'intermédiation en ventes aux enchères demeurent inférieurs à la moyenne des marges pratiquées en ventes directes comparables ; d'ailleurs, les antiquaires s'approvisionnent très largement en ventes publiques. Les délais de paiement pour les vendeurs sont également un avantage des ventes aux enchères* ».

La mission note enfin qu'en matière de ventes judiciaires, le barème dégressif qui existait à l'origine a été remplacé par un taux fixe plus avantageux pour les professionnels, mais plus coûteux pour les clients concernés par une vente décidée par la justice.

3.4. Des infractions des CPJ et des OVV ont mis en évidence une protection incomplète des clients en dépit de la réglementation

L'affaire des commissionnaires Drouot a mis en exergue, en 2009, des pratiques délictuelles de vol et de recel organisés au sein de l'hôtel des ventes le plus prestigieux de France, impliquant non seulement des prestataires mais également des commissaires priseurs.

La loi de 2011 puis le décret n° 2012-423 du 28 mars 2012 ont contribué, suite à la mise en cause pénale de plusieurs commissaires-priseurs, à renforcer la réglementation portant sur le contrôle des OVV et des commissaires-priseurs judiciaires.

Les vérifications de la tenue de la comptabilité dans les études de commissaires-priseurs judiciaires, ainsi que le respect par ces derniers de leurs obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui étaient uniquement confiées à la profession, doivent depuis ce décret être réalisées avec le concours d'un expert-comptable vérificateur désigné par la chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires. La liste desdits experts comptables pouvant effectuer les vérifications est établie par chaque chambre de discipline et soumise à l'agrément du procureur général.

Le décret donne en outre au procureur de la République la possibilité de déclencher des vérifications occasionnelles dans les offices de commissaires-priseurs judiciaires.

En ce qui concerne les OVV, l'article L.321-18 du code de commerce dispose que le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques est chargé de « sanctionner les manquements aux lois, règlements et obligations professionnelles » qui leur sont applicables.

La procédure disciplinaire devant le Conseil des ventes intervient suite à l'instruction des réclamations reçues. Le commissaire du gouvernement a l'initiative de l'action disciplinaire à l'encontre des OVV déclarés comme des personnes chargées de diriger les ventes ; il est juge de l'opportunité des poursuites. En parallèle de cette procédure de droit commun, il existe une procédure d'urgence.

Les réclamations peuvent porter sur des ventes « montées »⁴⁹, des retards de paiement des vendeurs, l'acquisition par un expert d'un lot qu'il avait estimé, la vente d'un bien neuf (avant la loi de 2011), l'absence de tenue des procès verbaux de vente par la personne compétente ou encore l'absence de publicité.

⁴⁸ Conseil économique et social, rapport de la séance des 25 et 26 mars 2008,

⁴⁹ Ventes organisées par un tiers non agréé ou qui, depuis septembre 2011, n'a pas déclaré son activité au CVV.

Annexe 7

Le CVV indique dans son rapport annuel au titre de 2011 que le nombre de réclamations portant sur des OVV est stable, autour de 300 réclamations par an, pour 396 OVV déclarés fin 2011 (soit moins d'une réclamation par OVV et par an).

Tableau 18 : Nombre de réclamations portant sur des OVV adressées au conseil des ventes volontaires

Année	2003	2008	2009	2010	2011
Nombre de réclamations reçues	156	297	273	300	291

Source : conseil des ventes volontaires

Au cours de l'année 2011, huit OVV et huit commissaires-priseurs volontaires ont été cités à comparaître devant le CVV statuant disciplinairement par le commissaire du Gouvernement, certains à plusieurs reprises. Le Conseil des ventes volontaires a prononcé neuf sanctions contre des OVV (trois avertissements, quatre blâmes et deux interdictions temporaires d'exercice de toute activité (respectivement quatre mois et un mois) et huit sanctions contre des commissaires-priseurs volontaires (cinq avertissements, deux blâmes et un retrait définitif d'habilitation à diriger une vente aux enchères publiques).

En 2011, cinq signalements de ventes « montées » ont été effectués auprès du parquet territorialement compétent. Cinq autres signalements de faits pouvant être pénalement répréhensibles ont été, au cours de la même période, transmis aux parquets compétents.

3.5. Le monopole des ventes judiciaires est vraisemblablement incompatible avec la directive « Services » de la Commission Européenne

Une analyse juridique menée par la DGCCRF a interrogé la compatibilité des monopoles accordés à certaines professions en matière de ventes judiciaires, au regard de la réglementation européenne.

Au regard de la jurisprudence établie par la Cour de Justice de l'Union Européenne⁵⁰, l'analyse juridique conduit à conclure que la mission de ces professions, en ce qui concerne leur activité judiciaire, s'exerce à la demande des tribunaux. La même jurisprudence amène à considérer que ces missions devraient relever du champ de la libre concurrence, et non de monopoles définis au niveau national.

« En dépit de leur mode de désignation particulier [qui relève des tribunaux], ces professionnels ne disposent d'aucun pouvoir juridictionnel et ne tranchent eux-mêmes aucune contestation : en l'espèce, les missions et pouvoirs de contraintes sont dévolus au juge commissaire ou tribunal. [L'exercice de leurs activités] laisse intacts les pouvoirs d'appréciation et de décision desdites autorités⁵¹ ».

3.6. En l'absence de liberté d'installation des commissaires-priseurs judiciaires, le prix des études des CPJ croît et contribue à l'augmentation des tarifs

Lorsque leur nombre est limité, la valeur des autorisations d'exercer (offices ou parts d'offices dans le cas des notaires) s'accroît dans le cas d'une demande croissante sans ajustement efficace du niveau de l'offre par le régulateur. La croissance de la demande en services des CPJ est a priori liée à celle du PIB et à celle des défaillances d'entreprises.

⁵⁰ Arrêt « Notaires » lié à l'affaire n°C-50/08, 24 mai 2011.

⁵¹ Voir en ce sens le point 76 de l'arrêt précité.

Annexe 7

Réciproquement, le niveau élevé du prix des études génère une pression à la hausse des prix (libres ou réglementés) en vue de leur remboursement. Le capital remboursé chaque année ne représente pas une dépense mais bien une épargne (même si elle est forcée) des professionnels, constituée au prix de tarifs maintenus artificiellement élevés par ce biais. Aux revenus parfois conséquents de ces professionnels s'ajoute ainsi une épargne progressive, voire une plus-value réalisée sur le montant de l'étude au moment de sa cession.

Le montant moyen des cessions d'office, sur la période 2005-2008, a atteint 75 600 € pour les offices individuels et 248 000 € pour les offices en société, des valeurs moyennes qui masquent une forte hétérogénéité, notamment du fait de la concentration des ventes⁵². Sur la période 2009-2011, ces valeurs s'élevaient respectivement à 155 000 € et 343 000 € pour ces deux types d'offices⁵³, matérialisant des hausses de 106 % et 38 %. Ces hausses sont toutefois à interpréter avec précaution, l'échantillon ayant fait l'objet de cessions pouvant différer sensiblement entre ces deux périodes.

L'évolution des revenus et du prix des parts par professionnel peut être appréhendée grâce aux dossiers de cessions transmis à la Chancellerie. Suite à la libéralisation des ventes volontaires réalisée en 2000, le bénéfice et le prix moyens d'une étude ont baissé jusqu'en 2005, avant de croître à nouveau depuis cette année.

Tableau 19 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de commissaire-priseur judiciaire (CPJ), rapportés à un professionnel

Année	Bénéfice moyen par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon	Prix moyen d'acquisition de capital par CPJ	Nombre de professionnels de l'échantillon
2001	149 301	38	-	-
2002	115 015	62	-	-
2003	68 975	66	-	-
2004	73 758	70	-	-
2005	50 258	76	115 686	27
2006	63 547	62	95 397	16
2007	83 076	53	123 445	22
2008	70 157	37	97 306	22
2009	91 882	31	SS	9
2010	SS	3	113 254	10
2011	-	-	172 391	30
Évolution 2005-2009	82,8 %	-	26,9 %	-
Évolution 2001-2009	-38,5 %	-	-	-

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

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

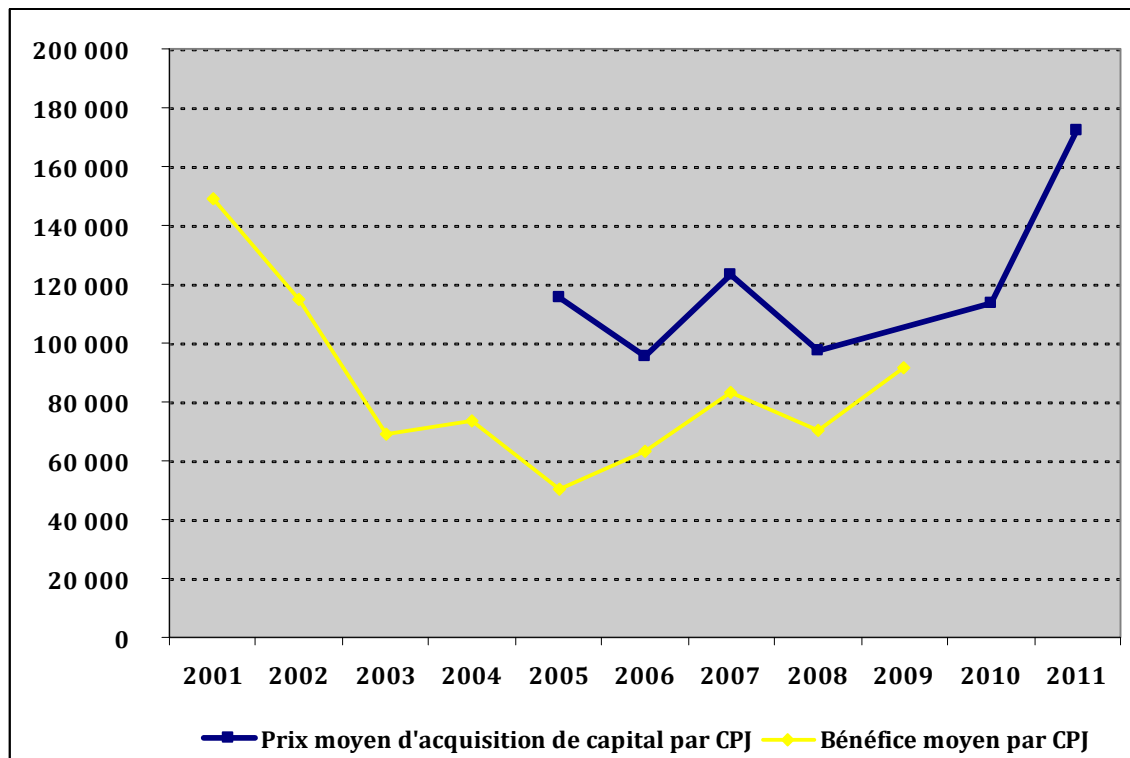
Le prix moyen d'acquisition du capital par un nouvel entrant correspond soit au prix total de l'office individuel, soit au prix d'une société au prorata des parts détenues en moyenne par associé. Il correspond ainsi au montant moyen à acquitter pour accéder à la profession, par l'un ou l'autre biais.

SS : secret statistique

⁵² *Source :* Étude d'impact du projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées, Assemblée Nationale, mars 2010.

⁵³ *Source :* Direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice.

Graphique 7 : Évolutions du bénéfice et du prix courants moyens d'une étude de CPJ, rapportés à un professionnel



Source : *ibid.*

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Ouverture à la concurrence des ventes aux enchères

Les activités de vente aux enchères volontaires et judiciaires sont segmentées selon la nature des biens vendus et la localisation de la vente en monopoles spécifiques réservés ou partagés entre 9 professions différentes⁵⁴.

Tableau 20 : Répartition du monopole des ventes aux enchères, par profession juridique ou judiciaire

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Biens meubles à l'unité ou par lots (neufs ou d'occasion)	Commissaires-priseurs judiciaires	Opérateurs de ventes volontaires ⁵⁵ (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)

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Pour les organismes de ventes volontaires, les professionnels doivent remplir des conditions de qualification et d'honorabilité mais aucune autorisation n'est nécessaire.

Annexe 7

Type de bien	Ventes judiciaires	Ventes volontaires
Vente de marchandises en gros	Courtiers de marchandises assermentés (ou commissaires-priseurs judiciaires, huissiers de justice, notaires sur désignation du tribunal)	courtiers de marchandises assermentés, opérateurs de ventes volontaires (adossés ou non à une étude de commissaire-priseur judiciaire)
Immeubles	Notaires et avocats	Notaires
Saisies des douanes	Receveur des douanes	
Biens ayant appartenu à l'État ou aux collectivités territoriales	Commissaire des domaines	
Biens déposés en gage dans les crédits municipaux	Crédits municipaux	

Source : Mission IGF.

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

Conclusion :

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

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

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

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

4.2. Pouvoir d'évocation de l'Autorité de la concurrence sur les révisions des tarifs réglementés des ventes judiciaires

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

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

Conclusion :

La mission recommande, vu l'importance économique du sujet, de prévoir de **rendre l'Autorité de la concurrence compétente (pouvoir d'évocation) pour les règles tarifaires quand une situation inefficace apparaît**. L'autorité a été parfois saisie pour avis dans ce type de situations. Ainsi les professionnels pourraient justifier du niveau des coûts engagés, de façon systématique et transparente. Cette méthodologie pourrait être consacrée par la loi.

Appliquée aux révisions tarifaires des commissaires-priseurs judiciaires, une telle méthode présenterait des avantages économiques :

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

4.3. Prévoir une révision au moins quinquennale des tarifs des CPJ

Les textes ne prévoient pas en général de périodicité de révision des tarifs réglementés. La pratique est hétérogène. Dans le cas des CPJ, le barème défini en 1985 pour les ventes judiciaires a été réévalué en 1993 (puis en 2006 en ventilant différemment les frais entre acheteurs et vendeurs, sans modification du total).

Conclusion :

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

4.4. Suppression des restrictions à la libre installation des CPJ, sauf exception motivée

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

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

La mission constate que le contrôle administratif exercé s'apparente souvent à une limitation de l'offre de services. L'effet de rareté des autorisations que ceci engendre crée un effet patrimonial pour les détenteurs des autorisations administratives. Il en résulte un coût élevé d'installation pour les nouveaux entrants et une allocation sous-optimale des compétences des professionnels qualifiés désirant s'installer. La barrière à l'entrée des candidats CPJ semble moindre que celle d'autres officiers publics ministériels (notaires, par exemple). Cependant, la mission n'a pas identifié de justification économique à ce que les ventes judiciaires fassent l'objet d'une restriction à l'installation, quand la même activité exercée pour des ventes volontaires repose sur le seul respect de critères de compétence et de règles de fonctionnement.

En remplacement d'une plus grande liberté d'installation, plusieurs administrations de tutelle ont encouragé le développement du salariat, à qualification constante. Il a été institutionnalisé chez les notaires. Fin 2012, la Chancellerie indiquait qu'aucun commissaire-priseur judiciaire salarié n'avait été nommé.

Contrairement aux avocats salariés, les candidats CPJ n'ont pas la liberté de s'installer. La mission estime que le salariat ne constitue pas réellement, pour ces professions, un préalable nécessaire à l'installation.

Conclusion :

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

4.5. L'indépendance des CPJ et CPV peut être atteinte sans restriction sur le capital des sociétés d'exercice

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

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

- ◆ pour les notaires salariés, l'article 1^{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* ».

Conclusion :

Pour les OVV et les études des CPJ, des règles déontologiques de cette nature pourraient être envisagées en parallèle d'un allègement des contraintes sur le capital.

Elles se traduiraient par un accroissement des pouvoirs d'investigation, de suspension, de radiation de la chambre des CPJ et du CVV.

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

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

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

Annexe 7

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

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

Conclusion

Il serait préférable d'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.

ANNEXE 9

Annexe sectorielle sur la profession de pharmacien titulaire d'officine

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. <i>Démographie de la profession de pharmaciens</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Formes juridiques des unités légales.....</i>	<i>2</i>
1.2.3. <i>Soldes intermédiaires de gestion par unité légale</i>	<i>2</i>
1.3. Analyse économique de la profession	3
1.3.1. <i>Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Rentabilité des unités légales du secteur.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Les pharmacies d'officine réalisent 77,1 % de leur chiffre d'affaires sur les médicaments à prescription obligatoire et 9,1 % sur les médicaments à prescription facultative</i>	<i>5</i>
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. <i>La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice</i>	<i>6</i>
1.4.2. <i>Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu</i>	<i>8</i>
1.4.4. <i>Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels</i>	<i>9</i>
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	10
2.1. Actes entrant dans le périmètre des activités réservées.....	10
2.1.1. <i>Les pharmaciens ont le monopole de la préparation et de la vente au détail des médicaments.....</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>La réglementation prévoit des dérogations au monopole des pharmaciens.....</i>	<i>11</i>
2.1.3. <i>Les produits à la frontière du médicament échappent au monopole des pharmaciens.....</i>	<i>11</i>
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre des activités réservées.....	12
2.3. Modes de rémunération	12
2.3.1. <i>Les prix et les marges aux médicaments remboursables sont complètement réglementés.....</i>	<i>12</i>
2.3.2. <i>Les prix des médicaments non remboursables et des autres produits vendus par les officines sont libres</i>	<i>14</i>
2.4. Conditions d'accès à la profession	14
2.4.1. <i>L'accès à la profession de pharmacien est réglementé</i>	<i>15</i>
2.4.2. <i>La réglementation relative à l'implantation des pharmacies a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1999</i>	<i>15</i>
2.5. Modalités d'exercice particulières	17
2.5.1. <i>L'exercice de la profession de pharmacien titulaire d'officine est réglementé.....</i>	<i>17</i>
2.5.2. <i>Le fonctionnement des pharmacies d'officine est réglementé.....</i>	<i>18</i>
2.5.3. <i>Libre prestation de services.....</i>	<i>19</i>
2.5.4. <i>L'ordre des pharmaciens dispose de pouvoirs disciplinaires.....</i>	<i>20</i>
2.5.5. <i>Formes juridiques des structures d'exercice</i>	<i>20</i>
2.5.6. <i>Les groupements de pharmacies d'officine.....</i>	<i>22</i>
2.6. Éléments de comparaison internationale.....	23
2.6.1. <i>Allemagne.....</i>	<i>23</i>
2.6.2. <i>Pays-Bas.....</i>	<i>24</i>

2.6.3.	<i>Royaume-Uni</i>	25
2.6.4.	<i>États-unis</i>	26
2.6.5.	<i>Italie</i>	26
3.	PRINCIPAUX CONSTATS	27
3.1.	L'existence du <i>numerus clausus</i> des études de pharmacie n'est pas justifiée	27
3.2.	La réglementation limitant la liberté d'installation des pharmaciens freine l'évolution du maillage du territoire en pharmacies d'officine	27
3.3.	Les marges brutes des pharmaciens sur les médicaments remboursables ont augmenté depuis 1990 en raison de l'augmentation des prix des médicaments.....	29
3.3.1.	<i>Les prix des médicaments non remboursables ont augmenté deux fois plus vite que le coût de la vie depuis quinze ans</i>	30
3.3.2.	<i>Les prix pratiqués par les pharmacies sur les produits de parapharmacie sont très supérieurs à ceux de la grande distribution</i>	31
3.4.	Les pharmacies d'officine réalisent des marges importantes sur les médicaments à prescription médicale facultative.....	31
3.5.	La protection de la santé publique n'exige pas que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens....	32
3.6.	La réglementation relative à la vente des médicaments sur internet est excessivement restrictive et en contradiction avec la législation communautaire....	33
3.7.	La réglementation applicable au fonctionnement des officines de pharmacie n'est pas systématiquement respectée	33
3.7.1.	<i>Les obligations relatives à l'information sur les prix des médicaments non remboursables ne sont pas correctement appliquées</i>	33
3.7.2.	<i>Les pharmaciens assurent inégalement leur rôle de conseil et de prévention</i>	34
3.8.	La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de pharmaciens n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de pharmacies dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation.....	35
3.8.1.	<i>La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens</i>	35
3.8.2.	<i>Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire</i>	35
3.8.3.	<i>Le secteur des pharmacies d'officines court le risque de connaître une concentration menée principalement par des investisseurs étrangers</i>	36
3.8.4.	<i>Au demeurant, aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens soit limité</i>	37
4.	OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	38
4.1.	Options spécifiques à la profession	38
4.1.1.	<i>La distribution des médicaments à prescription médicale facultative pourrait être autorisée à tous les types de distributeurs</i>	38
4.1.2.	<i>Une liberté d'installation totale pourrait être instaurée pour les pharmaciens</i>	40
4.2.	Options communes à d'autres professions.....	40
4.2.1.	<i>Le numerus clausus des études de pharmacie pourrait être supprimé</i>	40
4.2.2.	<i>Le capital des pharmacies d'officine pourrait être ouvert aux investisseurs</i>	41

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,47 %
Chiffre d'affaires	38 627 400 000 €
Valeur ajoutée	9 042 200 000 €
Résultat net comptable	3 002 000 000 €
Taux de rentabilité du secteur (=résultat net comptable / chiffre d'affaires)	7,77 %
Effectifs salariés	124 462
Nombre d'unités légales	25 107

Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie de la profession de pharmaciens

Au 1^{er} janvier 2012, le tableau de l'ordre national des pharmaciens comptait 73 127 pharmaciens inscrits, dont 53 366 exerçant leur profession dans un cadre libéral (27 733 titulaires d'une officine et 25 633 adjoints travaillant dans une pharmacie d'officine). Le nombre de pharmacies d'officine en France métropolitaine (22 080 au 1^{er} janvier 2012) diminue depuis quelques années (-434 officines entre 2008 et 2012). Cette baisse ainsi que la croissance de la population française expliquent pourquoi le nombre moyen d'habitants par pharmacie augmente.

Tableau 2 : Évolution du nombre d'officine de pharmacie et du nombre de pharmaciens depuis 2008

Année	Nombre d'officines	Nombre de pharmaciens inscrits à l'Ordre	dont pharmaciens titulaires (propriétaires d'une officine)	dont pharmaciens adjoints exerçant en officine libérale	Nombre de pharmaciens exerçant en officine libérale	Nombre moyen d'habitants par pharmacie
2008	22 514	72 509	28 168	25 444	53 612	2 696
2009	22 462	72 716	28 148	25 413	53 561	2 717
2010	22 386	73 332	28 073	25 796	53 869	2 793
2011	22 186	73 259	27 853	25 759	53 612	2 849
2012	22 080	73 127	27 733	25 633	53 366	2 900

Source : publications annuelles d'éléments démographiques sur la profession de pharmacien par l'ordre national des pharmaciens. Les effectifs sont calculés au 1^{er} janvier de l'année.

1.2.2. Formes juridiques des unités légales

Tableau 3 : Formes juridiques des unités légales du secteur en 2012

Forme d'exploitation	Effectif	Part
Exercice en nom propre	7 842	35,5 %
Exploitation en société d'exercice libéral	6 589	29,8 %
Exploitation en société en nom collectif	3 656	16,6 %
Société à responsabilité limitée	1 523	6,9 %
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée	2 299	10,4 %
Copro	171	0,8 %
Total	22 080	100,0 %

Source : Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

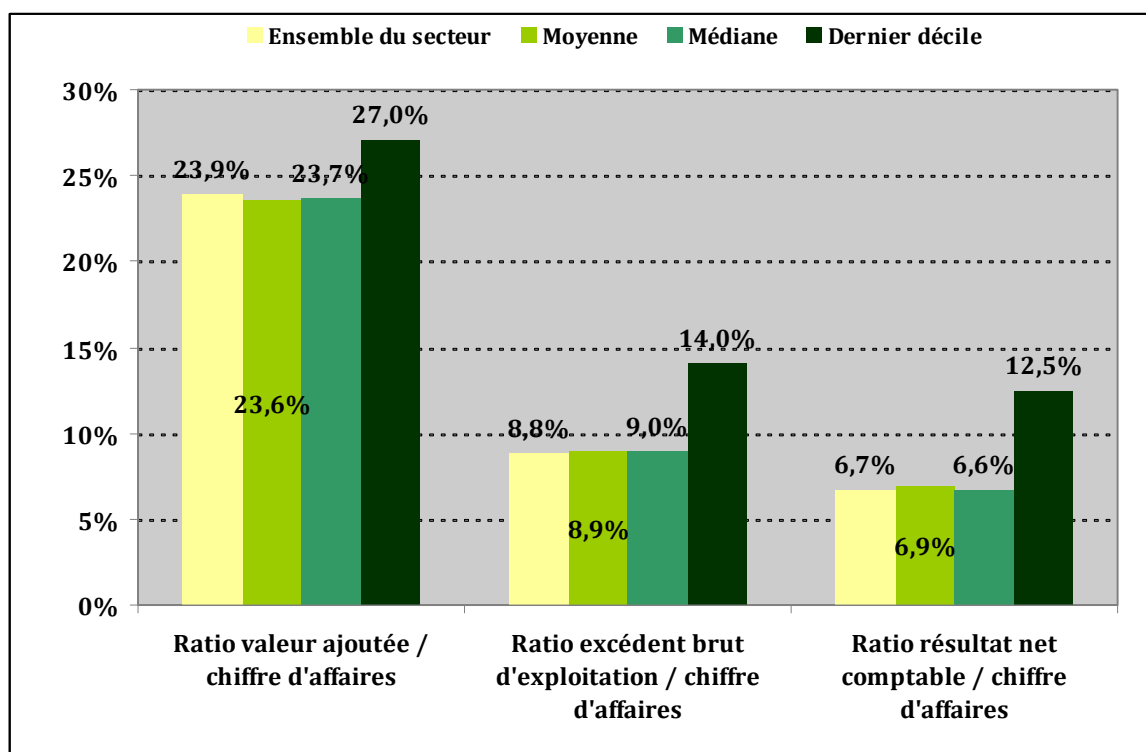
Les liasses fiscales de la direction générale des finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

Tableau 4 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Dernier décile (top 10 %)
Chiffre d'affaires	32 366 253 199 €	1 618 475 €	1 426 448 €	1 973 712 €	2 652 481 €
Valeur ajoutée	7 731 009 671 €	386 589 €	338 430 €	482 905 €	655 059 €
Excédent brut d'exploitation	2 858 203 659 €	142 924 €	119 796 €	187 388 €	274 872 €
Résultat net comptable	2 174 555 099 €	108 739 €	88 974 €	147 325 €	222 571 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que se versent les associés.

Plus de la moitié des pharmacies d'officine sont des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (tableau 5) ; le résultat net comptable moyen des pharmacies de ce sous-échantillon s'élève à 107 278 € en 2010, soit 4,75 fois le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des pharmacies d'officine imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est plus élevé en moyenne (147 027 €), vraisemblablement parce que ces pharmacies sont d'une taille plus importante. Enfin, les pharmacies imposées à l'impôt sur les sociétés ont un résultat net moyen plus faible (81 986 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les pharmaciens associés se versent.

Annexe 9

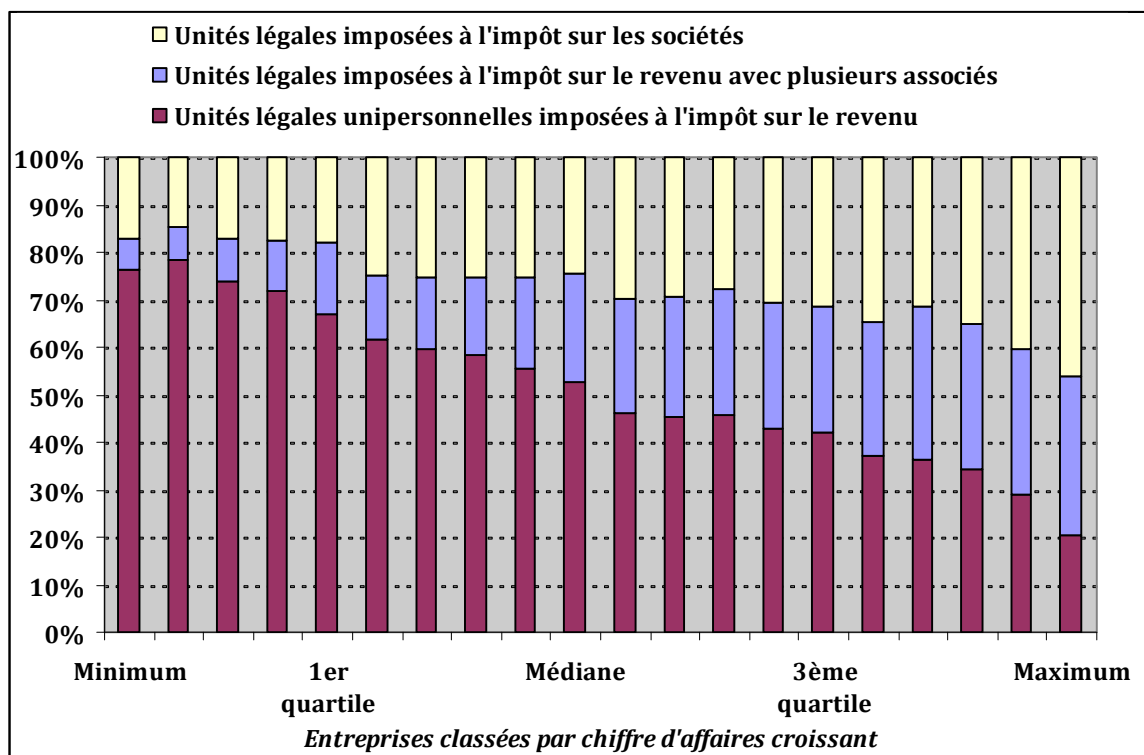
Tableau 5 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	10 257	107 278 €	92 046 €	22 590 €	19 270 €	4,75	4,78
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	4 237	147 027 €	126 384 €				
Entreprise imposée à l'IS	5 504	81 986 €	68 108 €				
Total	19 998	108 739 €	88 974 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 2 permet de voir que les petites pharmacies sont majoritairement des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu. A l'inverse, les grandes pharmacies sont plus souvent des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu comportant plusieurs associés ou des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés.

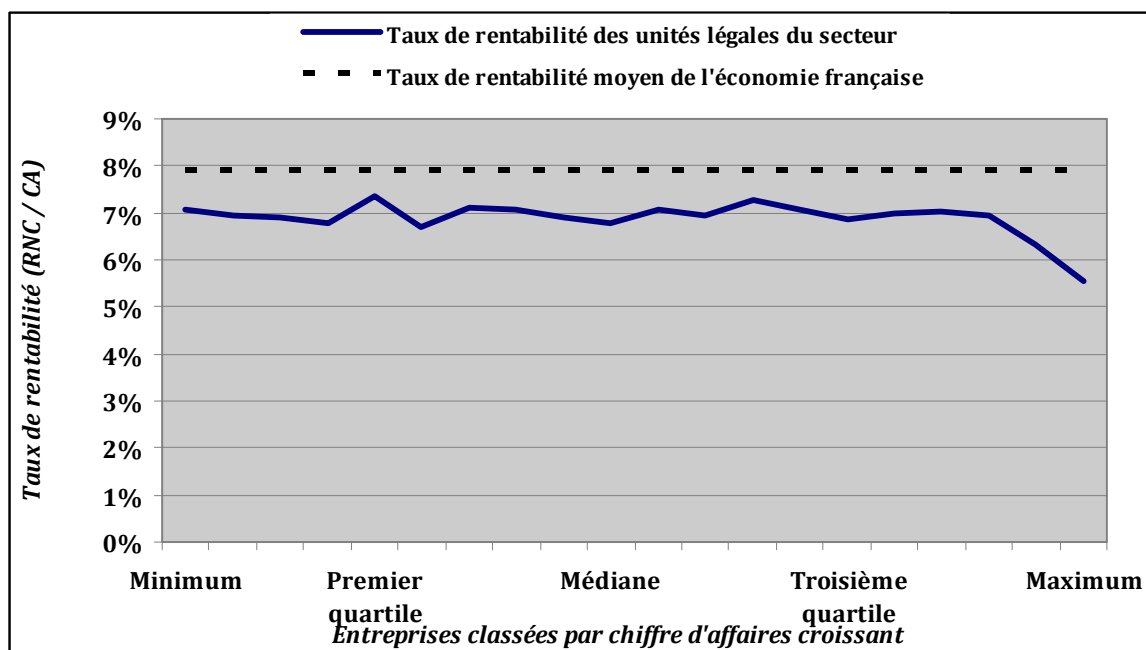
Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vintile de chiffre d'affaires est de 7,4 %.

La rentabilité moyenne des pharmacies en 2010 est proche de 7 % (graphique 3) et varie très peu en fonction du chiffre d'affaires ; cette rentabilité est légèrement inférieure à celle de l'ensemble de l'économie, en partie à cause de l'intensité capitalistique relativement élevée du secteur. La légère baisse de la rentabilité observable pour les plus grandes pharmacies (les deux derniers vintiles) s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des pharmacies imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les pharmaciens associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

1.3.3. Les pharmacies d'officine réalisent 77,1 % de leur chiffre d'affaires sur les médicaments à prescription obligatoire et 9,1 % sur les médicaments à prescription facultative

Les médicaments vendus par les pharmaciens peuvent être remboursables ou non remboursables, à prescription médicale obligatoire (PMO) ou à prescription médicale facultative (PMF). Les médicaments à prescription médicale obligatoire représentent 75,3 % du chiffre d'affaires des officines (70,4 % pour les médicaments remboursables à PMO), tandis que la part des médicaments à prescription médicale facultative s'élève à 9,1 % (tableau 6). Enfin, les autres produits et services vendus par les pharmacies représentent 15,6 % de leur chiffre d'affaires.

Annexe 9

Tableau 6 : Décomposition du chiffre d'affaires d'une pharmacie d'officine moyenne en 2011

Type de produits	Médicaments remboursables	Médicaments non remboursables	Total
Médicaments à prescription médicale obligatoire	70,4 %	4,9 %	75,3 %
Médicaments à prescription médicale facultative	6,7 %	2,4 %	9,1 %
Total médicaments	77,1 %	7,3 %	84,4 %
Autres produits prescrits	-	-	6,8 %
Autres produits non prescrits	-	-	8,2 %
Autres produits et services	-	-	0,6 %

Source : Bilan économique 2012 publié par le LEEM (organisation représentant les entreprises du médicament) et ANSM (analyse des ventes de médicaments en France en 2011).

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des pharmaciens titulaires d'officine, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un pharmacien exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un pharmacien exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé¹.

¹ Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

Annexe 9

Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des pharmaciens titulaires d'officine en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des pharmaciens exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de pharmaciens exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	-18 377 €	- 1 952 €	- 66 021 €
Les 10 % qui gagnent le moins	25 708 €	14 609 €	8 580 €
Les 25 % qui gagnent le moins	53 503 €	57 123 €	35 022 €
Moyenne	107 278 €	147 027 €	81 986 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	92 046 €	126 384 €	68 108 €
Les 25 % qui gagnent le plus	142 928 €	210 486 €	111 055 €
Les 10 % qui gagnent le plus	206 809 €	305 994 €	170 509 €
Les 1 % qui gagnent le plus	380 139 €	523 425 €	337 482 €
Nombre d'unités légales	10 257	4 237	5 504
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	3,7	3,2

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010

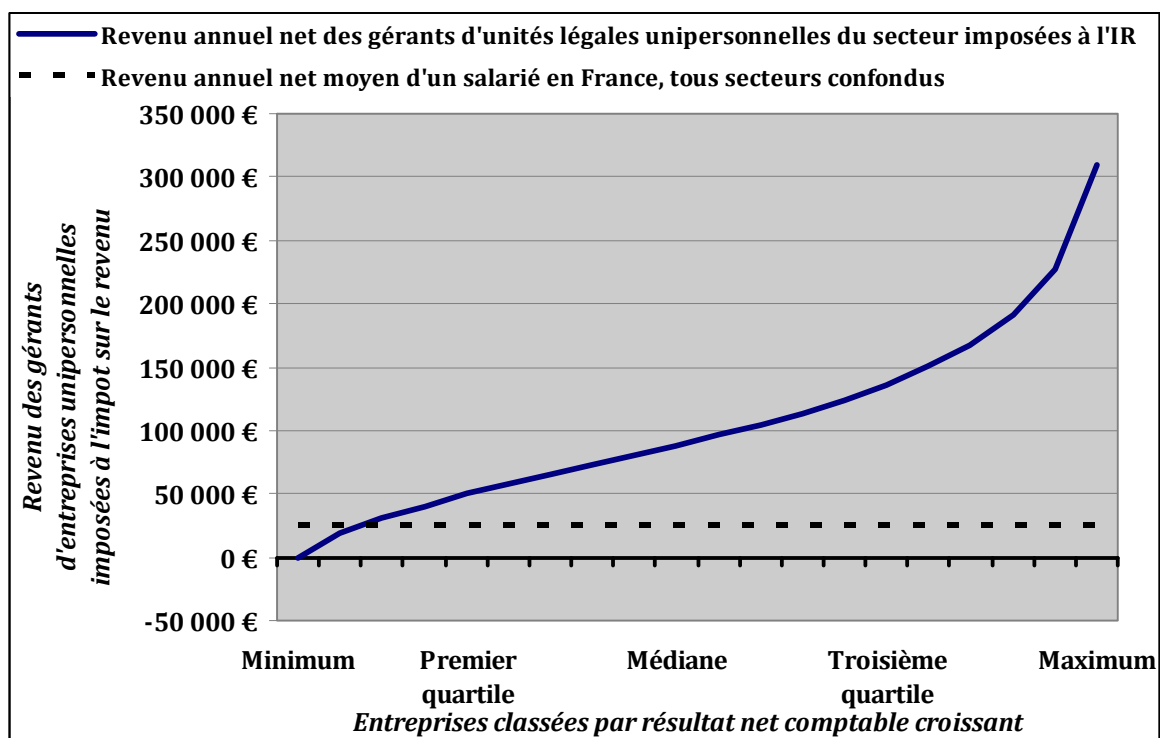
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 18 231 €	- 35 604 €	- 125 560 €
Les 10 % qui gagnent le moins	22 122 €	16 918 €	- 719 €
Les 25 % qui gagnent le moins	44 368 €	55 369 €	24 885 €
Moyenne	91 017 €	133 204 €	80 432 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	77 320 €	108 779 €	60 235 €
Les 25 % qui gagnent le plus	117 679 €	186 103 €	99 641 €
Les 10 % qui gagnent le plus	175 507 €	270 973 €	180 071 €
Les 1 % qui gagnent le plus	348 783 €	491 046 €	448 561 €
Nombre d'unités légales	2 097	666	680
Rapport interquartile (P75/P25)	2,7	3,4	4,0

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 90 % des pharmaciens titulaires d'officine exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu retirent de leur activité libérale des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 4). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus professionnels supérieurs à 143 000 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus professionnels supérieurs à 207 000 € par an.

Graphique 4 : Répartition des revenus des pharmaciens exerçant dans une pharmacie unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu gagnent plus de 90 521 € en 2010.

1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux du premier associé de 22 pharmacies imposées à l'impôt sur les sociétés et choisies aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé de la pharmacie rattachables à l'activité de celle-ci. Ainsi, on constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 77 270 € en moyenne, ce qui est inférieur au revenu moyen des pharmaciens

Ce revenu est composé à 51,3 % de traitements et salaires (39 659 € en moyenne), à 9,2 % de revenus de capitaux mobiliers (7 145 € en moyenne), à 20,6 % de revenus fonciers (15 920 € en moyenne), et à 18,8 % d'autres revenus (14 545 € en moyenne).

Tableau 10 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu	Montant moyen de ce type de revenu	Part moyenne dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité
Traitement et salaires	39 659,60 €	51,3 %
Revenus de capitaux mobiliers	7 145,14 €	9,2 %
Revenus fonciers	15 920,77 €	20,6 %
Autres revenus	14 545,45 €	18,8 %
Total des revenus rattachables à l'activité	77 270,97 €	100,0 %

Source : Mission nationale d'audit.

2. Activité de la profession

A titre liminaire, il convient de rappeler que les pharmaciens exercent leur profession dans de multiples cadres : les officines de ville, les établissements hospitaliers, la distribution en gros, l'industrie pharmaceutique, les laboratoires de biologie médicale et la recherche. Les pharmaciens titulaires des officines de ville (section A de l'ordre national des pharmaciens) et leurs adjoints (section D) ne constituent donc qu'une fraction de la profession (environ 73 % en 2011).

2.1. Actes entrant dans le périmètre des activités réservées

2.1.1. Les pharmaciens ont le monopole de la préparation et de la vente au détail des médicaments

Aux termes de l'article L.4211-1 du code de la santé publique, les pharmaciens détiennent le monopole de la préparation et de la vente en gros et au détail de tous les médicaments², que ceux-ci soient remboursables ou pas, et soumis à prescription médicale obligatoire ou pas. Ce monopole s'étend également à :

- ◆ la préparation et la vente des objets de pansements et de tous articles présentés comme conformes à la pharmacopée ;
- ◆ la vente au détail des plantes médicinales ;
- ◆ la vente au détail des huiles essentielles à usage médical ;
- ◆ la vente au détail des aliments lactés diététiques pour nourrissons et des aliments de régime destinés aux enfants du premier âge ;
- ◆ la vente au détail des dispositifs de diagnostic *in vitro*.

Le monopole des pharmaciens est en fait un double monopole :

- ◆ le monopole pharmaceutique : les médicaments ne peuvent être distribués que par des pharmaciens diplômés ;

² L'article L.5111-1 définit un médicament comme toute substance ou composition présentée comme possédant des propriétés curatives ou préventives à l'égard des maladies humaines ou animales, ainsi que toute substance ou composition pouvant être utilisée chez l'homme ou chez l'animal ou pouvant leur être administrée, en vue d'établir un diagnostic médical ou de restaurer, corriger ou modifier leurs fonctions physiologiques en exerçant une action pharmacologique, immunologique ou métabolique.

Annexe 9

- ◆ le monopole officinal : les pharmacies d'officine ont le monopole de la vente au détail des médicaments. Le monopole officinal est toutefois partiellement remis en cause : conformément à la directive européenne « médicaments falsifiés »³ qui dispose que les médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire peuvent être vendus sur internet, les officines de pharmacies sont autorisées depuis le 1^{er} janvier 2013 à vendre des médicaments à prescription médicale facultative sur leur site internet (article L5125-34 du code de la santé publique).⁴ La mission relève néanmoins que la transposition en droit interne de la directive européenne en a réduit le champ d'application, puisqu'aux termes du décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012, seuls les médicaments en accès direct (dits médicaments OTC) peuvent être vendus sur internet.

2.1.2. La réglementation prévoit des dérogations au monopole des pharmaciens

Toutefois, le code de la santé publique prévoit un certain nombre de dérogations à ce monopole, dont trois notables :

- ◆ premièrement, les médecins établis dans une commune dépourvue de pharmacie peuvent être autorisés à avoir chez eux un dépôt de médicaments, et à délivrer des médicaments aux personnes auxquelles ils donnent leurs soins. Cette dérogation est néanmoins assortie de conditions restrictives : les médecins concernés ne peuvent en aucun cas avoir une officine ouverte au public, et ne doivent délivrer que les médicaments prescrits par eux au cours de leur consultation. Enfin, cette autorisation est retirée dès qu'une pharmacie est créée dans une des communes mentionnées dans l'autorisation. Il semble que cette dérogation soit peu utilisée actuellement ;
- ◆ deuxièmement, les opticiens lunetiers peuvent vendre au public les produits destinés à l'entretien des lentilles oculaires de contact ;
- ◆ troisièmement, les pharmaciens partagent le monopole de la distribution des médicaments vétérinaires avec les vétérinaires et (avec certaines conditions) les groupements agréés d'éleveurs.

2.1.3. Les produits à la frontière du médicament échappent au monopole des pharmaciens

Certains dispositifs médicaux⁵ à la frontière du médicament (dits produits « frontière ») qui sont juridiquement couverts par le monopole des pharmaciens font également l'objet d'une réglementation communautaire qui rend libre leur distribution. Par conséquent, ces produits peuvent être vendus par les parapharmacies et la grande distribution. Parmi ces produits figurent notamment :

- ◆ les produits d'hygiène et de soins (antiseptiques, alcool à 70° ou 90°, bains de bouche, pansements, compresses) ;
- ◆ les produits de confort (vitamine C, mélanges vitaminés, compléments alimentaires) ;
- ◆ les produits de diagnostic (tests de grossesse, glycémie) ;

³ Directive 2011/62/UE du 8 juin 2011.

⁴ Décret n° 2012-1562 du 31 décembre 2012.

⁵ L'article L5211-1 du code de la santé publique définit un dispositif médical comme tout instrument, appareil, équipement, matière, produit, à l'exception des produits d'origine humaine, ou autre article utilisé seul ou en association, y compris les accessoires et logiciels nécessaires au bon fonctionnement de celui-ci, destiné par le fabricant à être utilisé chez l'homme à des fins médicales et dont l'action principale voulue n'est pas obtenue par des moyens pharmacologiques ou immunologiques ni par métabolisme, mais dont la fonction peut être assistée par de tels moyens. Constitue également un dispositif médical le logiciel destiné par le fabricant à être utilisé spécifiquement à des fins diagnostiques ou thérapeutiques.

Annexe 9

- ◆ les produits anti-poux, le sérum physiologique ;
- ◆ les produits destinés à l'entretien ou à l'application des lentilles de contacts.

2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre des activités réservées

Les pharmacies d'officine sont autorisées à vendre d'autres produits que les médicaments *stricto sensu*. Toutefois, les marchandises pouvant être vendues en pharmacie sont énumérées dans une liste limitative arrêtée par le ministre chargé de la santé, sur proposition du Conseil national de l'ordre des pharmaciens. L'arrêté du 15 février 2002 donne la liste de ces marchandises dont les principales sont les produits destinés à l'entretien ou à l'application des lentilles oculaires de contact, les articles et appareils utilisés dans l'hygiène bucco-dentaire ou corporelle, les produits diététiques et de régime, les produits cosmétiques et les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

2.3. Modes de rémunération

Les modes de rémunération des pharmacies d'officine dépendent du type de produit considéré :

- ◆ les prix et les marges applicables aux médicaments remboursables sont réglementés ;
- ◆ les prix et les marges applicables aux médicaments non remboursables et aux produits autres que les médicaments vendus par les pharmacies d'officine sont libres.

Encadré 1 : Expérimentation des nouveaux modes de rémunération

Une expérimentation concernant de nouveaux modes de rémunération est en cours, permettant au pharmacien qui participe à l'éducation thérapeutique du patient dans le cadre d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA) de percevoir une rémunération pour cette activité.

2.3.1. Les prix et les marges aux médicaments remboursables sont complètement réglementés

2.3.1.1. Le système de la marge dégressive lissée

Le prix public TTC d'un médicament remboursable qui sert de base à la prise en charge par l'assurance-maladie est fixé par le Comité économique des produits de santé (CEPS). Ce prix est égal à la somme du prix fabricant hors taxes (PFHT), de la marge du grossiste-répartiteur, de la marge du pharmacien, et de la TVA. Toutes ces composantes du prix public sont administrées. Il est à noter que le prix public TTC d'un médicament n'est qu'un prix maximal : le pharmacien d'officine est libre de le vendre moins cher en réduisant sa marge. Cependant, la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes n'a connaissance d'aucun cas de pharmacien vendant des médicaments remboursables à un prix inférieur au prix public administré.

Les prix fabricant hors taxes sont fixés par convention entre le laboratoire pharmaceutique et le CEPS.

Annexe 9

Les marges du grossiste et du pharmacien sont calculées selon le système de la marge dégressive lissée mis en place en 1990⁶ :

- ◆ la marge du grossiste a été simplifiée en 2011⁷ ; à partir du 1^{er} janvier 2012, elle est désormais égale à 6,68 % de la fraction du PFHT inférieure à 450 €, et nulle pour la fraction du prix supérieure à 450 €, et ne peut être inférieure à 0,30 €.
- ◆ La marge du pharmacien de France métropolitaine est composée d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe est de 0,53 € par boîte ; la part variable est égale à une proportion du PFHT : 26,1 % pour la fraction du PFHT inférieure à 22,90 €, 10 % pour la fraction du PFHT comprise entre 22,90 et 150 €, et 6 % au-delà de 150 €. La dernière révision de ce barème régressif a eu lieu en 2004.

Enfin, la TVA au taux super réduit de 2,1 % s'applique à la somme du prix fabricant et des deux marges.

2.3.1.2. Avantages pour les génériques

Si le système de la marge dégressive lissée était mécaniquement appliqué, la marge du pharmacien sur les médicaments génériques serait plus faible que sur les médicaments princeps (le médicament d'origine).

Afin d'encourager la transition vers les médicaments génériques, la réglementation dispose que la marge des pharmaciens sur ces médicaments est égale à leur marge sur le princeps.⁸ Le prix fabricant hors taxes des génériques étant inférieur à celui du princeps, le taux de marge des pharmaciens sur les génériques est supérieur à celui sur le princeps, et très fréquemment plus du double d'après les estimations de la Cour des Comptes.

2.3.1.3. La réglementation applicable aux avantages commerciaux bénéficiant aux pharmaciens a été réformée en 2008

Jusqu'à la réforme intervenue en 2008, deux réglementations s'appliquaient aux avantages commerciaux dont les pharmaciens pouvaient bénéficier :

- ◆ les remises et ristournes accordées par leurs fournisseurs étaient limitées par l'article L138-9 du code de la Sécurité sociale à 2,5 % du prix fabricant hors taxes, sauf dans le cas des médicaments génériques où ce plafond était de 10,74 % jusqu'au 3 janvier 2008 ;
- ◆ les avantages financiers accordés par les fournisseurs en contrepartie de services commerciaux rendus par les pharmaciens dans le cadre de contrats de coopération commerciale ont été plafonnés en 2006 à 20 % du prix fabricant hors taxes diminué des remises et ristournes mentionnées ci-dessus⁹ ; ce plafond a été porté à 15 % en 2007.

⁶ Le système de la marge dégressive lissée a remplacé le système antérieur dans lequel la marge du pharmacien était strictement proportionnelle (et égale à 48,5 %) du prix fabricant hors taxes du médicament vendu.

⁷ Avant le 1^{er} janvier 2012, la marge du grossiste-répartiteur était égale à 10,3 % du PFHT jusqu'à 22,90 €, à 6 % du PFHT pour la fraction du prix compris entre 22,90 € et 150 €, et à 2 % du PFHT pour la fraction du prix supérieure à 150 €.

⁸ Arrêté du 29 avril 1999 relatif aux marges des médicaments remboursables.

⁹ Article L442-2 du code du commerce, dans sa version en vigueur au 3 août 2005.

Annexe 9

La loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite « loi Chatel ») a simplifié ce dispositif en plafonnant l'ensemble des avantages commerciaux des pharmaciens à 17 % du prix fabricant hors taxes pour les génériques, et pour les princeps sous tarif forfaitaire de responsabilité (TFR).¹⁰ Cet élargissement de l'assiette des produits pouvant faire l'objet d'une remise allant jusqu'à 17 % du PFHT compense donc au moins partiellement l'abaissement des taux maximaux de remise.

2.3.2. Les prix des médicaments non remboursables et des autres produits vendus par les officines sont libres

Contrairement aux médicaments remboursables dont les prix font l'objet de la réglementation présentée ci-dessus, les prix des médicaments non remboursables et des autres produits non pharmaceutiques vendus par les pharmacies d'officine ne sont pas réglementés. Il faut souligner ici que les pharmaciens d'officine sont les seules personnes autorisées à vendre au détail les médicaments non remboursables, produits dont ils sont en même temps libres de déterminer les prix.

Afin d'en informer le consommateur, les pharmaciens ont depuis le 1^{er} juillet 2003 l'obligation de mettre en place un affichage des prix TTC des médicaments non remboursables en accès direct qui soit visible et lisible par le client. Pour les médicaments non remboursables qui ne sont pas en accès direct, le prix TTC doit figurer sur le conditionnement par le moyen d'une étiquette.

Les pharmaciens doivent également afficher dans leur officine sur un support clairement visible les informations suivantes : « *Le prix des médicaments non remboursables est libre. Vous êtes informés des prix pratiqués dans l'officine pour ces médicaments par affichage ou étiquetage et, pour les médicaments non remboursables soumis à prescription médicale obligatoire, par un catalogue librement accessible dans l'officine.* »¹¹ Enfin, lorsque le consommateur le demande, le pharmacien est tenu de lui fournir un justificatif de paiement pour tout médicament non remboursable vendu.

Contrairement aux médicaments remboursables qui sont soumis au taux super réduit de la TVA (2,1 %), les médicaments non remboursables sont soumis au taux réduit de la TVA (5,5 %) et les autres produits vendus en pharmacies au taux normal de la TVA (19,6 % en 2012).

2.4. Conditions d'accès à la profession

Il convient de distinguer la profession de pharmacien qui regroupe l'ensemble des pharmaciens travaillant au sein d'une pharmacie d'officine, d'une pharmacie hospitalière et de l'industrie pharmaceutique d'une part, et l'exploitation d'une pharmacie d'officine en libéral d'autre part.

Trois facteurs contribuent à la fermeture de la profession de pharmacien titulaire d'une officine :

- ◆ les conditions relatives à l'exercice de la profession de pharmacien ;
- ◆ le *numerus clausus* relatif au nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en pharmacie en deuxième année ;

¹⁰ Le tarif forfaitaire de responsabilité est un accord signé par les CNAM et les professionnels de la santé, au terme duquel le remboursement de certains princeps dont des versions génériques existent se fait sur la base d'un tarif de référence visant à encourager la transition vers les génériques.

¹¹ Arrêté du 26 mars 2003 relatif à l'information du consommateur sur les prix des médicaments non remboursables dans les officines de pharmacie.

- ◆ les restrictions qui s'appliquent à la création et à l'exploitation de pharmacies d'officine.

2.4.1. L'accès à la profession de pharmacien est réglementé

2.4.1.1. Des conditions de diplômes restrictives

Toute personne souhaitant exercer la profession de pharmacien en France doit réunir les conditions suivantes :

- ◆ condition de formation : être titulaire de l'un des titres ou diplômes suivants :
 - le diplôme français d'État de docteur en pharmacie ou de pharmacien ;
 - un titre de formation de pharmacien délivré par un État membre de l'Union Européenne ou de l'Espace Économique Européen et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé ;
 - un titre de formation de pharmacien délivré par l'un de ces États conformément aux obligations communautaires, ne figurant pas sur la liste mentionnée ci-dessus, s'il est accompagné d'une attestation de cet État certifiant qu'il sanctionne une formation conforme à ces obligations et qu'il est assimilé, par lui, aux titres de formation figurant sur cette liste ;
- ◆ condition de nationalité : être de nationalité française, citoyen andorran, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou ressortissant d'un pays dans lequel les Français peuvent exercer la pharmacie lorsqu'ils sont titulaires du diplôme qui en ouvre l'exercice aux nationaux de ce pays ;
- ◆ être inscrit à l'ordre national des pharmaciens.

2.4.1.2. Le numerus clausus des études de pharmacie a été relevé depuis une dizaine d'années

Depuis 1971, seul un nombre déterminé d'étudiants de première année des facultés de pharmacie est autorisé à poursuivre les études de pharmacie en deuxième année et au-delà, comme pour les autres professions médicales. Ce *numerus clausus* est fixé chaque année par arrêté du ministre de la santé. La mise en place d'une première année commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (intervenue en 2009) n'a pas modifié cette réglementation.

Tableau 11 : Nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en pharmacie, par année

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Numerus clausus</i>	2 588	2 790	2 990	2 990	3 090	3 090	3 090	3 095	3 095

Source : Legifrance.

Comme on peut le constater dans le tableau 11, le *numerus clausus* applicable aux études de pharmacie a été relevé ces dernières années (+20 % entre 2004 et 2012).

2.4.2. La réglementation relative à l'implantation des pharmacies a été modifiée à plusieurs reprises depuis 1999

De façon générale, l'objectif des règles portant sur l'implantation des pharmacies d'officine est de répondre de façon optimale aux besoins en médicaments de la population résidant dans les quartiers d'accueil de ces officines.

La création, le transfert et le regroupement de pharmacie sont subordonnés à l'octroi d'une licence, délivrée par le directeur général de l'agence régionale de santé, après avis du représentant de l'État dans le département. Cette licence fixe l'emplacement où l'officine sera exploitée, et peut mentionner une distance minimale à respecter entre la future officine et l'officine existante la plus proche. Les transferts et les regroupements ne peuvent être accordés que s'ils permettent de répondre de « *façon optimale* » aux besoins en médicaments de la population résidente des quartiers d'accueil et s'ils n'ont pas pour effet de compromettre l'approvisionnement nécessaire en médicaments de la population résidente de la commune ou du quartier d'origine.

On peut considérer que la réglementation relative à l'implantation des pharmacies a été accommodante jusqu'à la fin des années 1990, aboutissant à un nombre de pharmacies très supérieur à la cible que le législateur avait définie. Cette réglementation a été progressivement renforcée depuis.

2.4.2.1. Avant 1999, les normes restreignant la création d'officines n'étaient pas appliquées rigoureusement

La première réglementation relative à l'implantation des officines de pharmacie est la loi du 11 septembre 1941, dont l'article 37 institue le système du quorum qui détermine le nombre d'officines autorisées dans une commune en fonction de son nombre d'habitants : une pour 3 000 habitants pour les villes de plus de 30 000 habitants, une pour 2 500 habitants pour les villes entre 5 000 et 30 000 habitants, et une pour 2 000 habitants ailleurs.

Toutefois, ce même article prévoit que des dérogations à ces règles pourront être accordées « *si les besoins de la population l'exigent* ». L'utilisation de cette disposition dérogatoire est allée bien au-delà de l'intention du législateur et a abouti à une situation dans laquelle le nombre d'officines est très supérieur à l'effectif théorique découlant d'une application stricte des règles. Par conséquent, le nombre de pharmacies par habitants en France était l'un des plus élevés d'Europe : 37 pour 100 000 habitants en 2007, contre 51 en Belgique, 48 en Espagne, 26 pour l'Allemagne, 18 pour le Royaume-Uni et 11 pour les Pays-Bas.¹²

2.4.2.2. Après 1999, plusieurs réformes ont abouti à un plafonnement de fait du nombre d'officines

La loi du 27 juillet 1999 a supprimé la disposition dérogatoire mentionnée précédemment. Dans la mesure où la densité de pharmacies d'officine est généralement supérieure aux seuils prévus par la loi de 1941 (et qui n'ont pas été modifiés par la loi de 1999), ce changement de réglementation a abouti à un quasi-plafonnement de fait du nombre d'officines. En revanche, cette loi encourage les transferts et les regroupements d'officine.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a renforcé cette évolution à deux titres :

- ◆ **cette loi a fait du transfert d'officine le principal moyen permettant d'ouvrir une officine**, en établissant les règles suivantes :
 - dans une commune dépourvue de pharmacie et comptant plus de 2 500 habitants, l'installation d'une pharmacie par voie de transfert peut être autorisée ;
 - dans une commune de plus de 2 500 habitants et comptant au moins une pharmacie, l'installation d'une nouvelle pharmacie par voie de transfert peut être autorisée (mais pas la création d'une nouvelle officine), à raison d'une pharmacie par tranche de 3 500 habitants. Récemment, la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012 a relevé ce dernier seuil à 4 500 habitants ;

¹² Cour des Comptes, Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2008.

Annexe 9

- lorsque la dernière officine présente dans une commune de moins de 2 500 habitants a cessé définitivement son activité et qu'elle desservait jusqu'alors une population au moins égale à 2 500 habitants, une nouvelle licence peut être délivrée pour l'installation d'une officine uniquement par voie de transfert dans cette commune ;
- ◆ cette loi a considérablement restreint les possibilités de création d'une officine nouvelle. Elle dispose en effet qu'une officine nouvelle peut être créée uniquement si les trois conditions suivantes sont réunies :
 - la nouvelle officine serait située dans une commune dépourvue d'officine, dans une zone franche urbaine, dans une zone urbaine sensible ou dans une zone de redynamisation urbaine ;
 - les conditions de population autorisant un transfert d'officine sont remplies depuis au moins deux ans ;
 - aucune décision autorisant le transfert d'une officine vers ce lieu n'a été prise depuis deux ans.

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. L'exercice de la profession de pharmacien titulaire d'officine est réglementé

Un pharmacien diplômé peut exercer sa profession dans une pharmacie d'officine selon deux statuts : comme pharmacien titulaire d'officine, ou comme pharmacien adjoint. Seul le premier de ces deux statuts est soumis à des réglementations autres que celles relatives à l'exercice de la profession de pharmacien.

2.5.1.1. *Pour être titulaire d'une officine, pharmacien doit avoir une expérience professionnelle*

Pour être titulaire d'une officine, un pharmacien doit avoir effectué le stage de fin d'études de six mois en officine de pharmacie ou en pharmacie hospitalière, ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins six mois en tant que pharmacien adjoint ou remplaçant dans une officine de pharmacie. Toutefois, cette expérience professionnelle n'est pas exigée :

- ◆ des anciens internes en pharmacie hospitalière ;
- ◆ des pharmaciens inscrits à l'une des sections de l'ordre des pharmaciens au 1^{er} janvier 1996 ou y ayant été précédemment inscrits ;
- ◆ des pharmaciens originaires d'un État de l'Espace économique européen.

2.5.1.2. *Un pharmacien titulaire d'officine ne peut cumuler sa profession avec un autre emploi*

L'article L5125-2 du code de la santé publique dispose que l'exploitation d'une pharmacie est incompatible avec l'exercice d'une autre profession, notamment avec celle de médecin, vétérinaire, sage-femme, dentiste, même si l'intéressé est pourvu des diplômes correspondants.

2.5.1.3. Un pharmacien d'officine peut exercer dans le cadre d'une maison de santé pluriprofessionnelle

Aux termes de l'article L6323-3 du code de la santé publique, les pharmaciens peuvent exercer dans le cadre d'une maison de santé pluriprofessionnelle.

2.5.2. Le fonctionnement des pharmacies d'officine est réglementé

2.5.2.1. Le nombre minimal de pharmaciens d'une officine dépend de son chiffre d'affaires

La réglementation impose aux pharmaciens titulaires d'officines de se faire assister par un nombre minimum de pharmaciens adjoints selon leur chiffre d'affaires. Les seuils sont fixés par un arrêté du ministre de la santé. L'arrêté du 15 mai 2011 rend obligatoire la présence d'un pharmacien adjoint dans les officines dont le chiffre d'affaires hors taxes dépasse 1 300 000 €, et d'un pharmacien adjoint supplémentaire par tranche de 1 300 000 €.

2.5.2.2. Le pharmacien d'officine a un rôle de conseil

Aux termes de l'article R4235-48 du code de la santé publique, le pharmacien doit assurer dans son intégralité l'acte de dispensation du médicament, associant à sa délivrance :

- ◆ l'analyse pharmaceutique de l'ordonnance médicale si elle existe ;
- ◆ la préparation éventuelle des doses à administrer ;
- ◆ la mise à disposition des informations et les conseils nécessaires au bon usage du médicament.

Il a un devoir particulier de conseil lorsqu'il est amené à délivrer un médicament qui ne requiert pas une prescription médicale. Il doit, par des conseils appropriés et dans le domaine de ses compétences, participer au soutien apporté au patient. En particulier, il doit impérativement indiquer au patient les contre-indications et éventuelles incompatibilités entre les médicaments qu'il lui délivre.

2.5.2.3. Un pharmacien peut se faire assister par des préparateurs en pharmacie

Un préparateur en pharmacie doit nécessairement être titulaire du brevet professionnel de préparateur en pharmacie, qui s'obtient après deux à trois années de formation.

Aux termes de l'article L4241-1 du code de la santé publique, les préparateurs en pharmacie sont seuls autorisés à seconder le titulaire de l'officine et les pharmaciens qui l'assistent dans la préparation et la délivrance au public des médicaments destinés à la médecine humaine et à la médecine vétérinaire. Ils assument leurs tâches sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien. Par conséquent, les préparateurs peuvent délivrer des médicaments à la place du pharmacien, mais uniquement en sa présence.

2.5.2.4. La publicité pour les pharmacies d'officine est interdite, sauf dans quelques cas particuliers

De façon générale, la publicité pour les pharmacies d'officine est interdite.

Annexe 9

Aux termes de l'article R5125-26 du code de la santé publique, la publicité dans la presse écrite en faveur des officines de pharmacie est toutefois autorisée lorsqu'une officine est créée, transférée ou change de titulaire. Une pharmacie d'officine peut également faire paraître dans la presse écrite des annonces en faveur de ses activités non couvertes par le monopole des pharmaciens (essentiellement les ventes de produits de parapharmacie). Ces publicités doivent comporter le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et les horaires de l'officine.

2.5.2.5. Depuis 2008, certains médicaments à prescription médicale facultative peuvent être mis en libre accès dans les pharmacies

L'article R4235-55 du code de la santé publique dispose que, dans une pharmacie d'officine, le pharmacien doit veiller à ce que le public ne puisse accéder directement aux médicaments.

Toutefois, depuis le 1^{er} juillet 2008, ce même article dispose que les pharmacies d'officine peuvent rendre directement accessibles aux consommateurs certains médicaments (ces médicaments sont dits OTC : « *over the counter* »).¹³ La liste des médicaments directement accessibles est établie par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. Un médicament peut être inscrit sur cette liste sous plusieurs conditions détaillées dans l'article R5121-202, dont les trois principales sont les suivantes :

- ◆ l'autorisation de mise sur le marché du médicament n'indique pas qu'il est soumis à prescription médicale obligatoire ;
- ◆ les indications thérapeutiques, la durée de traitement et les informations figurant dans la notice permettent son utilisation sans qu'une prescription médicale n'ait été établie ;
- ◆ l'autorisation de mise sur le marché ou la décision d'enregistrement ne comporte pas d'interdiction ou de restriction en matière de publicité auprès du public en raison d'un risque possible pour la santé publique.

Au 29 novembre 2012, 379 médicaments figurent sur la liste établie par l'ANSM. La plupart de ces médicaments répond à de petites pathologies courantes : acné, brûlure, constipation, diarrhée, rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux...

2.5.3. Libre prestation de services

Aux termes des articles R4222-5 et L4112-7 du code de la santé publique, un pharmacien ressortissant d'un État, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui est établi et exerce légalement les activités de pharmacien dans l'un de ces États peut exécuter en France, de manière temporaire et occasionnelle, des actes de sa profession sans être inscrit au tableau de l'ordre des pharmaciens. L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable au conseil national de l'ordre et est accompagnée de pièces justificatives dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration, le Conseil national de l'ordre informe le prestataire, au vu de l'examen de son dossier :

- ◆ soit qu'il peut débiter la prestation de services ;
- ◆ soit qu'il ne peut pas débiter la prestation de services ;
- ◆ soit, lorsque la vérification des qualifications professionnelles du prestataire met en évidence une différence substantielle avec la formation exigée en France, le conseil national informe le pharmacien qu'il doit démontrer qu'il a acquis les connaissances et

¹³ Décret n°2008-641 du 30 juin 2008.

Annexe 9

compétences manquantes, notamment en se soumettant à une épreuve d'aptitude. S'il satisfait à ce contrôle, il est informé dans le délai d'un mois qu'il peut débiter la prestation de services. Dans le cas contraire, il est informé qu'il ne peut pas débiter la prestation de services.

En outre, le prestataire doit posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la réalisation de la prestation, est tenu de respecter les règles professionnelles applicables en France et est soumis à la juridiction disciplinaire ordinaire.

2.5.4. L'ordre des pharmaciens dispose de pouvoirs disciplinaires

L'ordre des pharmaciens dispose de pouvoirs disciplinaires. Les sanctions disciplinaires possibles sont : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice temporaire ou définitive.

La mission souligne qu'aux termes de la réglementation actuelle, les pouvoirs disciplinaires de l'ordre lui permettent de sanctionner uniquement les pharmaciens inscrits à l'ordre, et non les actionnaires des structures d'exercice. Une éventuelle ouverture du capital des structures d'exercice à des investisseurs extérieurs à la profession pourrait donc difficilement se concevoir sans une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires de l'ordre.

Suite à la loi hôpital, patients, santé, territoire n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (loi HPST), un projet de décret discuté, puis approuvé par le Conseil État en 2010 a prévu d'introduire dans le code de la santé publique de nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient que l'ordre peut également suspendre temporairement un professionnel en exercice en cas de compétence insuffisante et le contraindre à suivre une formation. Toutefois, et bien que l'objet de ce décret fasse consensus, celui-ci n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel au 31 janvier 2013, pour des raisons que la mission n'a pas été en mesure de déterminer.

La mission note enfin que des magistrats sont présents dans toutes les juridictions disciplinaires de l'ordre des pharmaciens :

- ◆ en première instance, les chambres de discipline (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif ;
- ◆ en appel, le conseil national qui siège comme chambre disciplinaire d'appel est présidé par un conseiller État ;
- ◆ enfin, un pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre disciplinaire d'appel est possible devant le Conseil État

2.5.5. Formes juridiques des structures d'exercice

2.5.5.1. La réglementation impose des restrictions relatives à la propriété du capital des pharmacies d'officine

L'article L5125-17 du code de la santé publique dispose qu'un pharmacien doit être propriétaire ou copropriétaire de l'officine dont il est titulaire, et ne peut être propriétaire ou copropriétaire que d'une seule pharmacie. Par ailleurs, le pharmacien titulaire doit exercer personnellement sa profession (principe de l'indivisibilité de la propriété et de la gérance), ce qui signifie qu'il ne peut faire gérer son officine par un autre pharmacien.

Ces dispositions législatives ont pour conséquence que les pharmacies d'officine françaises sont toutes des unités légales distinctes, autrement dit qu'il ne peut exister en France de chaîne de pharmacies rassemblant plusieurs officines exploitées par des pharmaciens salariés.

Tableau 12 : Structures d'exercices autorisées pour les pharmaciens d'officine

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Oui
Société civile professionnelle (SCP)	-	Non
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Oui
	SELAFA	Oui
	SELAS	Oui
	SELCA	Oui
Société à responsabilité limitée		Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui

Source : Mission IGF.

SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée

SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme

SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée

SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions

Outre les structures d'exercice autorisées qui sont présentées dans le tableau précédent, les pharmaciens peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. Les SPFPL n'ont pas pour objet d'être des structures d'exercice, mais de permettre des prises de participations dans des SEL (qui sont les structures d'exercice) et d'assurer des activités dites accessoires (secrétariat, gestion logistique...).

2.5.5.2. Dispositions relatives à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de pharmaciens

2.5.5.2.1. Dispositions législatives générales

Depuis la loi du 31 décembre 1990 et ses décrets d'application, les pharmaciens peuvent constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL). Les sociétés d'exercice libéral peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SELARL), de société à forme anonyme (SELAFA), de société par actions simplifiées (SELAS, depuis la loi du 15 mai 2001) ou de société en commandite par actions (SELCA).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral de pharmaciens doit être détenue par les pharmaciens en exercice dans la société.

Par ailleurs la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) a introduit deux nouveautés dans la loi de 1990 :

- ◆ l'article 5-1 aux termes duquel les pharmaciens ou une SPFPL de pharmaciens sont autorisés à détenir plus de la moitié du capital (mais pas des droits de vote) d'une SEL de pharmaciens dans laquelle ils n'exercent pas ; les professionnels en exercice au sein de la société, s'ils ne détiennent pas la majorité du capital, doivent donc conserver la majorité des droits de vote ;
- ◆ l'article 31-1 qui a créé la société de participations financières de profession libérale (SPFPL), holding de participations financières qui peut prendre la forme d'une SARL,

Annexe 9

d'une SA, ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de cet article, plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL de pharmaciens doit être détenue par des personnes exerçant la profession de pharmacien. Une part minoritaire du capital peut également être détenue par d'autres pharmaciens, par des pharmaciens retraités (et ce pendant un délai de dix ans au plus), par les ayant droits d'un pharmacien décédé (pendant un délai de cinq ans) ou par des personnes physiques exerçant une profession libérale de santé quelconque.

Cependant, en l'absence de décret d'application relatif aux pharmaciens, l'article 31-1 n'était pas appliqué, et les pharmaciens ne pouvaient pas créer de SPFPL. Saisi sur ce point, le Conseil État a considéré dans sa décision n° 349300 du 28 mars 2012 que l'application des dispositions législatives relatives aux SPFPL n'est pas manifestement impossible en l'absence de décrets d'application, et qu'en conséquence l'article 31-1 de la loi de 1990 est immédiatement applicable. Ainsi, les pharmaciens peuvent constituer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012.

2.5.5.2.2. Dispositions réglementaires spécifiques aux SEL de pharmaciens

Les dispositions réglementaires spécifiques aux sociétés d'exercice libéral de pharmaciens sont les suivantes :

- ◆ le gérant d'une SEL de pharmaciens doit être choisi parmi les pharmaciens associés exerçant leur profession ;
- ◆ une SEL de pharmaciens ne peut exploiter qu'une seule officine, mais peut avoir des participations minoritaires dans deux autres SEL de pharmaciens ;
- ◆ bien que l'article 6 de la loi du 31 décembre 1990 la rende possible, les dispositions réglementaires applicables aux SEL de pharmaciens ne prévoient aucune ouverture de leur capital à des personnes physiques ou morales extérieures à la profession ;
- ◆ un pharmacien ne peut détenir des parts ou actions que dans deux sociétés d'exercice libéral de pharmaciens autres que celle dans laquelle il exerce¹⁴ (article R5125-18) ;
- ◆ la détention d'une part minoritaire du capital d'une SEL de pharmaciens d'officine est interdite à toute personne physique ou morale exerçant une profession libérale de santé autre que celle de pharmacien d'officine.

2.5.6. Les groupements de pharmacies d'officine

Depuis une vingtaine d'années existent en France des groupements de pharmacies d'officine, qui négocient des conditions commerciales avec les laboratoires pour le compte de leurs membres ou adhérents, pour tous les médicaments (remboursables ou non remboursables) et pour des produits de parapharmacie. Ces groupements se sont développés sans base juridique spécifique et ont pris des formes juridiques variées : SA, SAS, SARL, GIE, association loi 1901. D'après deux enquêtes de la DGCCRF, environ 85 % des pharmaciens sont membres d'un groupement en 2012, contre la moitié des pharmaciens en 2004.

¹⁴ Toutefois, par sa décision C-89/09 du 16 décembre 2010, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la disposition réglementaire limitant à deux le nombre de participations dans des SEL de biologistes médicaux que peut détenir une même personne physique ou morale constituait une atteinte à la liberté d'entreprendre et était donc contraire au Traité. Bien que la décision de la Cour ne porte que sur les laboratoires de biologie médicale, il est possible que la Cour aboutisse à la même conclusion dans le cas des pharmacies d'officine, au terme d'une éventuelle procédure contentieuse.

Tableau 13 : principaux groupements de la distribution pharmaceutique en France

Nom du groupement	Nombre approximatif d'officines adhérentes	Date de création
Népenthès	4 600	1989
Groupe PHR	2 400	1991
Evolupharm	2 200	1986
Optipharm	2 000	1988
Direct Labo	2 000	2001

Source : Xerfi.

Le décret du 19 juin 2009 a légalisé cette situation de fait en créant deux nouvelles structures :

- ◆ la structure de regroupement à l'achat (SRA) qui peut prendre la forme d'une société (SA, SARL, SAS), d'un groupement d'intérêt économique ou d'une association loi 1901. Elles ne disposent pas du statut d'établissement pharmaceutique et ne peuvent donc mener que des opérations d'achat, d'ordre et pour le compte de leurs membres ou adhérents, à l'exclusion de toute opération de stockage en vue d'une distribution en gros. De plus, ces opérations d'achat ne peuvent porter que sur des médicaments non remboursables. Si une SRA souhaite réaliser des activités de stockage et de distribution, elle doit mandater une CAP ou un grossiste-répartiteur ;
- ◆ la centrale d'achat pharmaceutique (CAP) peut être créée après autorisation préalable de l'ANSM (agence nationale de sécurité du médicament), et doit exercer ses activités sous la responsabilité d'un pharmacien inscrit à la Section C de l'ordre des pharmaciens. Ce statut permet d'acheter, de stocker et de distribuer, en gros et en l'état, des médicaments non remboursables, soit en son nom soit pour son compte soit d'ordre et pour le compte de pharmaciens titulaires individuels ou membre d'une SRA.

Dans les deux cas, ces structures ne peuvent acheter que des médicaments non remboursables et des marchandises autres que les médicaments pouvant être vendus dans les pharmacies d'officine.

2.6. Éléments de comparaison internationale

2.6.1. Allemagne

2.6.1.1. En Allemagne, tous les médicaments sont soumis au monopole des pharmaciens

En Allemagne, les pharmaciens ont un monopole de distribution au détail des médicaments, qu'il s'agisse de médicaments à prescription médicale obligatoire ou de médicaments à prescription médicale facultative.

2.6.1.2. Le capital des pharmacies allemandes est fermé aux investisseurs extérieurs à la profession

Seul un pharmacien diplômé par État peut posséder une pharmacie. Elle doit être personnellement dirigée par un directeur de pharmacie (qui est aussi le pharmacien), responsable de l'exploitation légale. Les sociétés à capitaux n'ont pas le droit de diriger une pharmacie et a fortiori plusieurs pharmacies.

Annexe 9

Le directeur d'une pharmacie est le détenteur de l'autorisation d'exploitation délivrée par les autorités compétentes. Le directeur détenant cette autorisation peut exploiter une pharmacie et jusqu'à trois filiales. L'autorisation n'est valable que pour le pharmacien à qui elle est délivrée, dans l'endroit désigné. L'autorisation d'exploiter plusieurs pharmacies est soumise à plusieurs conditions : les pharmacies doivent être proches l'une de l'autre (même ville ou même canton), l'exploitant de la pharmacie principale doit la gérer personnellement et il doit désigner par écrit un pharmacien responsable pour chacune de ses filiales.

Plusieurs pharmaciens peuvent gérer une pharmacie, mais tous les partenaires doivent avoir une autorisation d'exploitation.

2.6.2. Pays-Bas

Fin 2011, les Pays-Bas comptaient 1997 pharmacies (pharmacies publiques et pharmacies liées aux hôpitaux ou aux médecins confondues).

2.6.2.1. Aux Pays-Bas, certains médicaments à prescription médicale facultative ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens

Les pharmaciens ont, aux Pays-Bas, le monopole de la distribution au détail des médicaments délivrés sur prestation médicale et de certains médicaments hors prescription nécessitant un conseil d'emploi spécifique. En revanche, la vente des médicaments à prescription médicale facultative présentant peu de risques d'emploi est libre. Enfin, les produits parapharmaceutiques sont vendus essentiellement en droguerie.

Depuis 2007, suite à la nouvelle Loi sur les médicaments (*Geneesmiddelenwet*), la distribution des médicaments est organisée ainsi :

Tableau 14 : Organisation de la vente au détail des médicaments aux Pays-Bas, selon la catégorie de médicaments

Type de médicament		Distributeur
Médicaments nécessitant une prescription		Pharmaciens uniquement
Médicaments hors prescription	Type 1 Médicaments à risque potentiel relativement faible (exigent un conseil d'emploi de la part du pharmacien ou une évaluation de la compatibilité avec d'autres médicaments)	Pharmaciens uniquement
	Type 2 Médicaments à risque potentiel relativement réduit (pour lesquels les drogueries sont obligées d'offrir un conseil que le client peut refuser)	Pharmaciens et drogueries
	Type 3 Médicaments à risque potentiel très réduit (exemple : paracétamol).	Libre (pharmaciens, drogueries, supermarchés, stations de service...)

Source : Service économique de l'ambassade de France aux Pays-Bas.

2.6.2.2. L'accès au capital des pharmacies néerlandaises ne fait l'objet d'aucune restriction

Depuis 1999, le marché des pharmacies est libéralisé et il n'existe plus aucune restriction d'accès au capital. Par conséquent il n'est pas nécessaire d'être pharmacien pour être actionnaire majoritaire ou minoritaire d'une pharmacie, une même personne physique ou morale peut posséder plusieurs pharmacies et des investisseurs non pharmaciens peuvent constituer des chaînes de pharmacies, avec un système de franchise. La seule condition applicable aux pharmacies est qu'au moins un pharmacien doit être rattaché à chaque pharmacie.

En 2011, 31 % des pharmacies néerlandaises faisaient partie d'une chaîne. Les trois plus importantes chaînes néerlandaises de pharmacie sont respectivement :

- ◆ Mediq Farma (environ 220 pharmacies et 20 pharmacies en franchise) ;
- ◆ BENU Apotheek (120 pharmacies et 40 en franchise) ;
- ◆ Alliance Apotheek (74 pharmacies).

2.6.3. Royaume-Uni

2.6.3.1. Au Royaume-Uni, certains médicaments à prescription médicale facultative ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens

Les médicaments délivrés sur prescription médicale (*prescription-only medicines*) ne peuvent être vendus que par un pharmacien. Certains médicaments vendus hors prescription médicale – cela va du simple paracétamol aux antihistaminiques - sont commercialisés en grande surface ou dans d'autres types de commerce, et pas uniquement en pharmacie. Ces médicaments figurent sur la *General Sales List*. Les autres médicaments, intermédiaires entre ces deux catégories, ne peuvent être vendus que par un pharmacien même s'ils ne nécessitent pas de prescription médicale. La répartition entre les différentes catégories est détaillée sur le site de la *Medicines and Healthcare products Regulatory Agency*.¹⁵

2.6.3.2. Les investisseurs non-pharmaciens peuvent légalement détenir un réseau de pharmacies par l'intermédiaire de sociétés

Au Royaume-Uni, seul un pharmacien, ou un groupe d'associés composé uniquement de pharmaciens, peut posséder et gérer une pharmacie. Toutefois, en Écosse, le capital peut être ouvert à des non pharmaciens dans le cadre d'un groupement d'associés. Une pharmacie peut également être possédée par une société ou une société à responsabilité limitée (*Limited Liability Partnership*) et dans ce cas, les actionnaires n'ont pas à être pharmaciens eux-mêmes. Il n'y a pas de restrictions au nombre de pharmacies détenues.

Les chaînes les plus importantes au Royaume-Uni sont :

- ◆ Boots : 2 500 pharmacies ;
- ◆ Lloyds Pharmacy : 1 600 pharmacies ;
- ◆ Co-op Pharmacy : 800 pharmacies ;
- ◆ Numark : centrale d'achats d'un réseau de 2 000 pharmacies indépendantes au Royaume-Uni.

¹⁵ <http://www.mhra.gov.uk/Howweregulate/Medicines/Licensingofmedicines/Legalstatusandclassification/Listsofsubstances/index.htm>.

Certains distributeurs comme Tesco ou Sainsbury's ont aussi de vraies pharmacies dans quelques centaines de magasins.

2.6.4. États-unis

2.6.4.1. Aux États-unis, les médicaments à prescription médicale facultative ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens

La distribution de produits pharmaceutiques aux États-unis relève de la réglementation des États fédérés. De façon générale, les pharmaciens ont un monopole de distribution au détail des médicaments délivrés sur ordonnance. Il arrive que dans certains États les médecins soient autorisés à vendre des médicaments (au-delà de la délivrance d'échantillons) à leurs patients.

La distribution de médicaments non soumis à prescription médicale est totalement libre aux États-unis Ils peuvent être commercialisés dans tout commerce (grandes surfaces, bureaux de presse, magasins d'alimentation).

2.6.4.2. L'accès au capital des pharmacies situées aux États-unis est entièrement libre

Il n'existe aucune restriction à l'accès au capital des pharmacies américaines. Il n'est pas nécessaire d'être pharmacien pour être actionnaire majoritaire ou minoritaire d'une pharmacie, et une même personne physique ou morale peut-être propriétaire de plusieurs pharmacies. Des investisseurs non pharmaciens peuvent donc constituer librement des chaînes de pharmacies avec un système de franchise.

2.6.5. Italie

2.6.5.1. En Italie, tous les médicaments à prescription médicale facultative et certains médicaments à prescription médicale obligatoire ne sont pas soumis au monopole des pharmaciens

Les pharmaciens ont le monopole de distribution au détail des médicaments délivrés sur prescription médicale et remboursés par la sécurité sociale italienne. En revanche, les médicaments à prescription médicale facultative ainsi que les médicaments délivrés sur prescription médicale mais non remboursés peuvent être commercialisés ailleurs qu'en pharmacie, à la condition qu'un pharmacien inscrit au registre professionnel soit présent et en mesure de conseiller le client. Les parapharmacies et les grandes surfaces, à travers des espaces dédiés, peuvent donc vendre des médicaments hors prescription médicale.

2.6.5.2. L'accès au capital des pharmacies italiennes fait l'objet de restrictions similaires à la réglementation française

Seuls les pharmaciens inscrits au registre professionnel peuvent être actionnaires majoritaires que minoritaires d'une pharmacie. La réglementation italienne prévoit également une restriction à la multidétention : une même personne morale ne peut détenir des participations que dans quatre pharmacies, dans la Province où elle détient son siège social. En revanche, une personne physique inscrite au registre professionnel des pharmaciens peut participer au capital d'un nombre illimité de pharmacies.

3. Principaux constats

3.1. L'existence du *numerus clausus* des études de pharmacie n'est pas justifiée

D'après la théorie économique, la limitation de l'accès à la formation peut être envisagée dans certains secteurs caractérisés par :

- ◆ une économie administrée par les pouvoirs publics désireuse d'en maîtriser le coût (poids élevé des emplois publics, prise en charge des coûts par la collectivité) ;
- ◆ une durée des études longue qui réduit la visibilité des candidats quant au potentiel du marché de l'emploi et génère des coûts pour les étudiants et pour l'État ;
- ◆ des possibilités de reconversion faibles ;
- ◆ des risques avérés de demande induite aux effets non désirés ;
- ◆ l'organisation par les pouvoirs publics des stages de formation, qui suppose une prévisibilité des nouveaux entrants par spécialité.

Le *numerus clausus* à l'issue de la première année d'études de pharmacie ne répond à aucune de ces justifications économiques :

- ◆ la durée des études de pharmacie (six années dans la plupart des cas) n'apparaît pas particulièrement longue lorsqu'on la compare au cadre européen de référence, qui fixe à cinq ans la durée des études donnant accès au diplôme de master ;
- ◆ les possibilités de reconversion des pharmaciens diplômés n'apparaissent pas particulièrement faibles, comparées à celles des étudiants obtenant un diplôme de master à l'issue de leurs études à l'université ;
- ◆ étant donné que les médicaments à prescription médicale facultative ne représentent qu'une part faible du chiffre d'affaires des pharmacies (moins de 10 %), il est peu probable que la suppression du *numerus clausus* des études de pharmacies induise une surconsommation de médicaments, puisque la majeure partie des médicaments vendus ne le sont que sur prescription médicale.

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à ce que le *numerus clausus* à l'issue de la première année d'études de pharmacie soit supprimé et remplacé par un système alternatif.

3.2. La réglementation limitant la liberté d'installation des pharmaciens freine l'évolution du maillage du territoire en pharmacies d'officine

Les évolutions récentes de la réglementation ont limité très fortement les possibilités de création de nouvelles officines de pharmacies, et ont encouragé les transferts et les regroupements d'officines, de façon à aboutir à une meilleure répartition des officines existantes sur le territoire. Cette situation pose un certain nombre de problèmes :

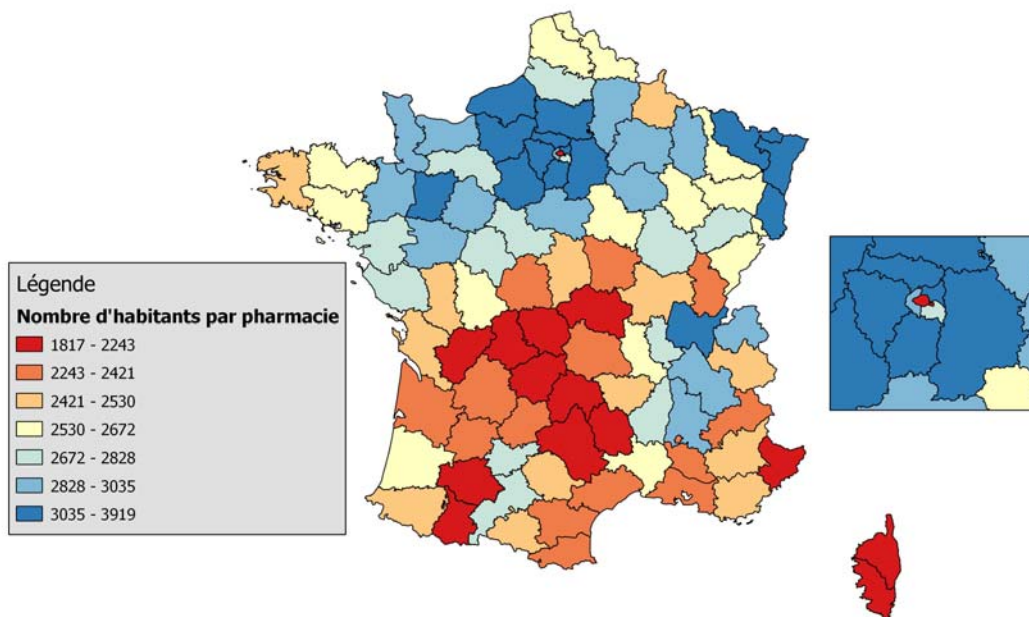
- ◆ l'objectif d'amélioration de répartition des officines existantes sur le territoire n'est pas atteint, car les transferts d'officine ne contribuent pas notablement à l'évolution du maillage territorial en pharmacies. A titre d'exemple, l'ordre des pharmaciens indique que sur les 292 transferts d'officines ayant eu lieu en 2011, 290 ont eu lieu à l'intérieur de la commune d'implantation. Les regroupements restent également peu nombreux (18 en 2012, 31 en 2011, 35 en 2010, d'après l'ordre des pharmaciens). Par conséquent, la réglementation limitant la liberté d'installation des pharmacies a simplement pour effet de geler le maillage existant ;

Annexe 9

- ◆ par ailleurs, ces restrictions à la liberté d'installation ont pour conséquence que les pharmaciens souhaitant s'installer comme titulaires d'officine ne peuvent créer de nouvelles pharmacies et doivent nécessairement racheter une officine existante. Bien que la mission n'ait pu en mesurer l'ampleur, cette situation influe nécessairement sur la valeur des officines et, par le biais de la rentabilité, sur les pratiques tarifaires relatives aux produits dont les prix sont libres ;
- ◆ la rareté des officines de pharmacies en vente relativement à l'afflux de nouveaux professionnels peut entraîner l'existence d'une profession à plusieurs vitesses :
 - les pharmaciens déjà établis bénéficient d'une rente de situation due à la faiblesse de l'intensité concurrentielle ;
 - les pharmaciens souhaitant s'établir ne le peuvent qu'à la condition de disposer de moyens financiers importants, ou de pouvoir hériter de l'officine tenue par leurs ascendants ;
 - les pharmaciens souhaitant s'établir et ne disposant ni de ressources financières ni d'un patrimoine familial se trouvent contraints de rester salariés ;
- ◆ quand bien même le nombre total de pharmacies serait trop élevé, rien ne permet d'affirmer avec certitude que le maillage existant est optimal au regard des besoins sanitaires de la population. Seule une complète liberté d'installation permettrait la création d'officines dans les lieux où la densité en officines est insuffisante.

Dans ces conditions, la mission n'identifie aucune justification économique au fait qu'il soit dérogé au principe de la liberté d'installation.

Graphique 5 : Nombre moyen d'habitants par pharmacie d'officine par département en 2011

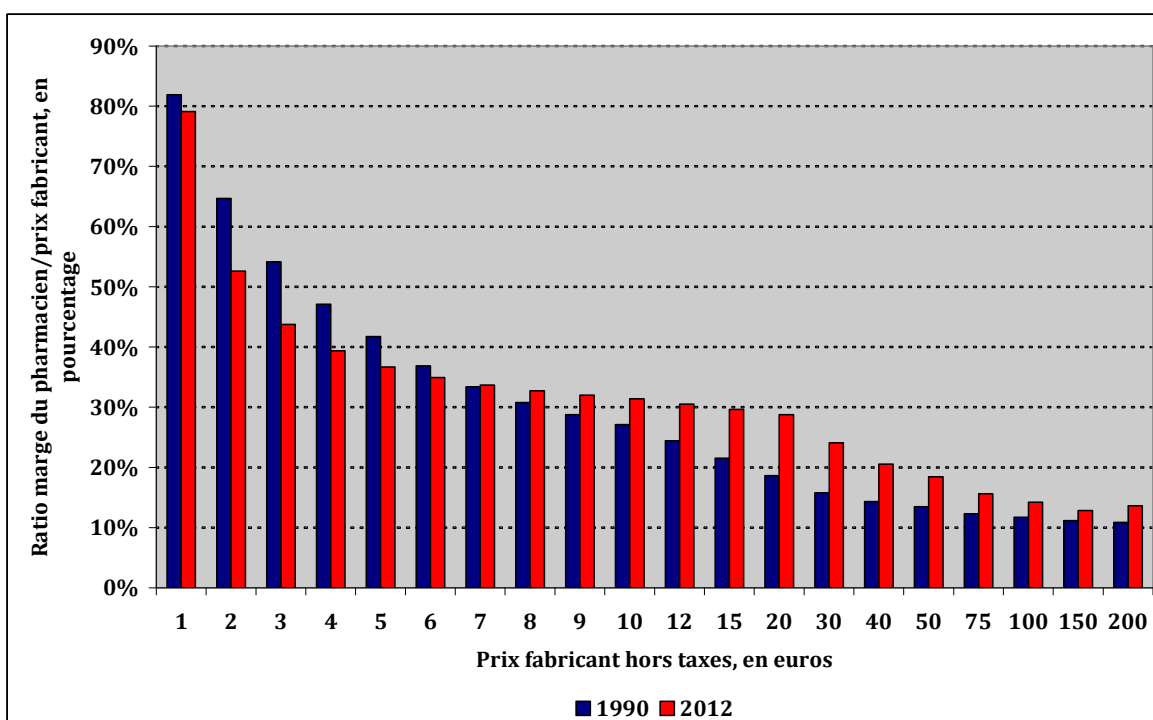


Source : Insee et retraitements de la mission.

3.3. Les marges brutes des pharmaciens sur les médicaments remboursables ont augmenté depuis 1990 en raison de l'augmentation des prix des médicaments

La substitution du système de la marge dégressive lissée à celui de la marge proportionnelle visait à déconnecter la marge du prix du médicament, au motif que la rémunération du service rendu par le pharmacien ne devait pas suivre le prix. Cependant, cette décision ne semble pas avoir atteint son objectif. En s'inspirant des évaluations proposées par la Cour des Comptes en 2008¹⁶, la mission a calculé le taux de marge des pharmaciens en fonction du prix fabricant hors taxes, et ce pour les années 1990 et 2012. Les résultats en sont présentés dans le graphique 6.

Graphique 6 : Taux de marge (marge du pharmacien/prix fabricant) en fonction du prix fabricant hors taxes, en 1990 et 2012



Source : Legifrance et calculs IGF.

On peut voir que le taux de marge des pharmaciens a diminué pour les médicaments remboursables dont le prix fabricant hors taxes (PFHT) est inférieur à 7 €, et a augmenté pour les médicaments plus chers. En particulier, le taux de marge a augmenté d'un tiers (environ 10 points de pourcentage) pour les médicaments dont le PFHT est compris entre 20 et 25 €. Il faut souligner que l'approche adoptée ci-dessus ne prend pas en compte les réductions et ristournes accordées aux pharmaciens d'officine par leurs fournisseurs.

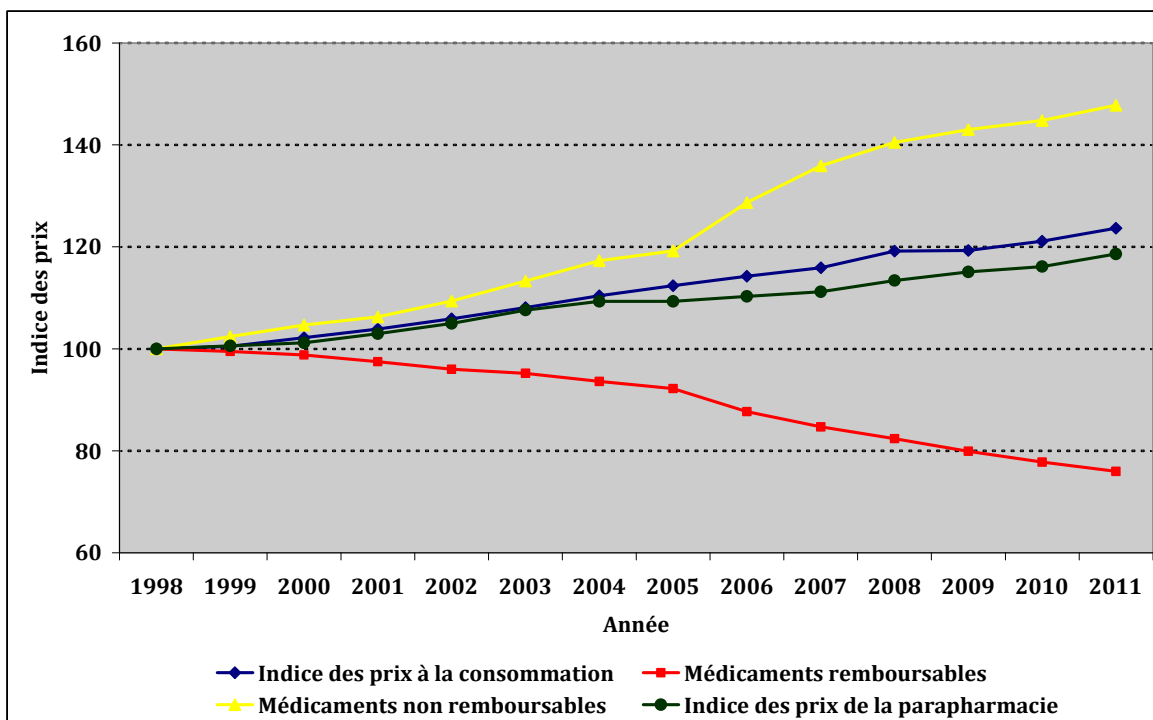
¹⁶ Cour des Comptes, Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2008.

3.3.1. Les prix des médicaments non remboursables ont augmenté deux fois plus vite que le coût de la vie depuis quinze ans

Comme on l'a noté précédemment, dans le cas des médicaments non remboursables, les pharmaciens d'officine sont les seules personnes autorisées à vendre au détail des produits dont ils sont libres de déterminer les prix. La théorie économique prédit que cette situation incite les pharmaciens à vendre ces produits à des prix plus élevés qu'ils ne le feraient s'ils faisaient face à la concurrence d'autres vendeurs.

On peut voir sur le graphique 7 que l'indice des prix des médicaments remboursables a fortement baissé depuis la fin des années 1990 (-24 % entre 1998 et 2011), en partie en raison de l'introduction des médicaments génériques. En revanche, l'indice des prix des médicaments non remboursables a augmenté nettement plus vite que l'indice des prix à la consommation (+3,0 % par an en moyenne entre 1998 et 2011, contre +1,65 % par an en moyenne pour l'IPC).

Graphique 7 : Indice des prix à la consommation, indice des prix de la parapharmacie, et indices des prix des médicaments remboursables et non remboursables (base 100 en 1998)



Source : Insee, indice des prix à la consommation.

Il est possible d'expliquer cette évolution en faisant l'hypothèse que les pharmaciens d'officine ont augmenté progressivement les prix des médicaments non remboursables afin de maintenir leur niveau de rentabilité face à la baisse des prix des médicaments remboursables. Bien que les données auxquelles la mission a eu accès ne permettent pas de valider rigoureusement cette hypothèse, trois éléments viennent la conforter :

- ♦ la plus forte hausse de l'indice des prix des médicaments non remboursables a eu lieu en 2006 (+8,0 %) au moment même où l'indice des prix des médicaments remboursables connaissait sa plus forte baisse (-4,9 %), ce qui suggère un mécanisme de rattrapage de marge ;

Annexe 9

- ♦ une étude¹⁷ de l'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (IRDES) conclut que lors des vagues de déremboursement de médicaments (les médicaments déremboursés passant d'un système de prix réglementé à un prix libre fixé par le pharmacien), le prix des médicaments déremboursés augmente de 43 % en moyenne immédiatement après le déremboursement ;
- ♦ la mission remarque enfin que des associations de consommateurs ont attiré l'attention à plusieurs reprises sur l'« inquiétante fièvre tarifaire » qui touche les prix des médicaments non remboursables pratiqués par les pharmacies d'officine. L'UFC-Que choisir a par exemple souligné en mars 2012 que « le prix de l'aspirine UPSA Vitaminée varie de 1,30 € à 4,95 €, ce qui constitue des écarts de un à quatre », que ces écarts de prix ne s'expliquent pas par des différences de coût d'exploitation des officines, et que ces écarts de prix considérables ne se retrouvent pas sur d'autres produits comparables vendus par la grande distribution.¹⁸

3.3.2. Les prix pratiqués par les pharmacies sur les produits de parapharmacie sont très supérieurs à ceux de la grande distribution

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

3.4. Les pharmacies d'officine réalisent des marges importantes sur les médicaments à prescription médicale facultative

Des relevés de prix effectués par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes dans des pharmacies d'officine métropolitaines en décembre 2012 ont mis en évidence que les pharmacies réalisent des marges importantes sur les médicaments à prescription médicale facultative : la marge brute du pharmacien est systématiquement comprise entre 20 % et 50 % du prix TTC.

¹⁷ IRDES, « Le déremboursement des médicaments en France entre 2002 et 2011 : éléments d'évaluation », Questions d'économie de la santé n°167, juillet-août 2011.

¹⁸ UFC-Que choisir, « Automédication : contre les maux diagnostiqués, l'UFC-Que choisir propose son antidote », mars 2012.

Annexe 9

Tableau 15 : Exemples de prix d'achat médians observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour six médicaments remboursables à prescription médicale facultative

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

Source : Enquête DGCCRF - décembre 2012.

Tableau 16 : Exemples de prix d'achat et de vente moyens observés dans 44 pharmacies métropolitaines pour quatre médicaments non remboursables à prescription médicale facultative

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

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

3.5. La protection de la santé publique n'exige pas que la délivrance des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens

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

Cette analyse ne s'applique toutefois pas aux médicaments à prescription médicale facultative. En effet, ces médicaments portent pour la plupart sur de petites pathologies courantes (acné, brûlure, constipation, diarrhée, rhume, douleur, fatigue, mal de gorge, toux), sont mieux connus du consommateur et sont adaptés à une utilisation autonome par le patient. Sur ces médicaments, le rôle de conseil et de prévention joué par le pharmacien n'apparaît pas indispensable à la protection de la santé publique. La mission relève que le cadre législatif et réglementaire de la vente au public de médicaments reconnaît déjà ce fait de deux façons :

- ◆ en application du code de la santé publique, la dispensation au public d'un médicament peut dès aujourd'hui être assurée par un préparateur en pharmacie, sous la responsabilité et le contrôle effectif d'un pharmacien¹⁹, 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.

3.6. La réglementation relative à la vente des médicaments sur internet est excessivement restrictive et en contradiction avec la législation communautaire

L'article 85 quarter de la directive 2011/62/UE du 8 juin 2011 dispose que « *sans préjudice des législations nationales qui interdisent l'offre à la vente à distance au public de médicaments soumis à prescription, au moyen de services de la société de l'information, les États membres veillent à ce que les médicaments soient offerts à la vente à distance au public au moyen de services de la société de l'information* » notamment au moyen de sites internet. Ces dispositions ont pour conséquence que les législations nationales doivent autoriser la vente sur internet de l'ensemble des médicaments à prescription médicale facultative. Toutefois, la transposition de cette directive en droit interne a été plus restrictive, puisque l'article L5125-34 du code de la santé publique dispose que « *seuls peuvent faire l'objet de l'activité de commerce électronique les médicaments de médication officinale qui peuvent être présentés en accès direct au public en officine* », et non l'ensemble des médicaments à prescription médicale facultative. **La réglementation française entre donc en contradiction avec la législation communautaire.** La mission relève d'ailleurs que l'article L5125-34 du code de la santé publique a fait l'objet d'une procédure en référé devant le Conseil État Dans son ordonnance n° 365459 du 14 février 2013, celui-ci a considéré qu'il existait un doute sérieux quant à la légalité de cette disposition et en a suspendu l'exécution jusqu'à ce que le Conseil État statuant au contentieux ait statué sur sa légalité.

3.7. La réglementation applicable au fonctionnement des officines de pharmacie n'est pas systématiquement respectée

3.7.1. Les obligations relatives à l'information sur les prix des médicaments non remboursables ne sont pas correctement appliquées

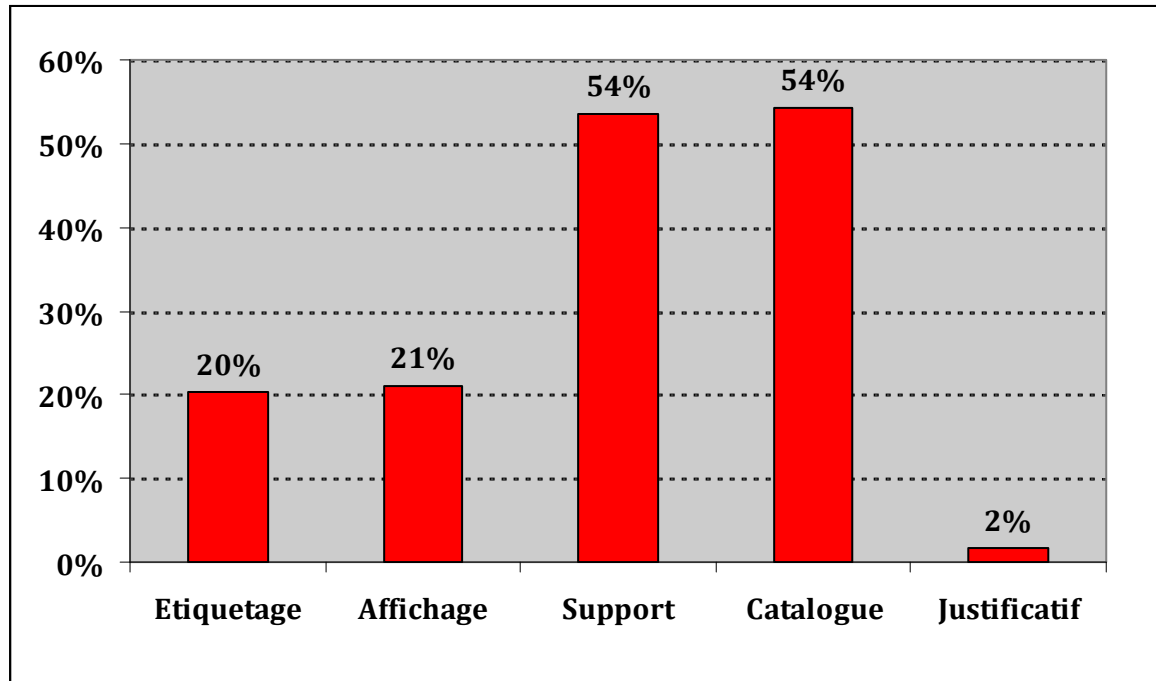
Plusieurs enquêtes menées par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont mis en évidence le fait que les obligations relatives à l'information sur les prix des médicaments non remboursables sont insuffisamment respectées par les pharmaciens d'officine (graphique 8). En particulier, plus de la moitié des pharmacies contrôlées par l'enquête la plus récente n'indiquent pas clairement au

¹⁹ Article L4241-1 du code de la santé publique.

Annexe 9

consommateur que les prix des médicaments non remboursables sont libres, et ne tiennent pas de catalogue à la disposition des consommateurs. De plus, environ 20 % des pharmacies contrôlées n'affichent que partiellement voire pas du tout les prix des médicaments en libre accès.

Graphique 8 : Taux d'infractions constatées pour les obligations d'information sur les prix



Source : enquête DGCCRF de 2011.

3.7.2. Les pharmaciens assurent inégalement leur rôle de conseil et de prévention

Des associations de consommateurs ont mis en évidence que les pharmaciens d'officine n'assurent pas tous leur rôle de conseil et de prévention de façon satisfaisante. Par exemple, l'UFC-Que choisir a mené récemment une enquête auprès de 648 pharmacies d'officine²⁰ : des enquêteurs bénévoles ont eu pour mission d'acheter deux médicaments incompatibles (l'aspirine UPSA Vitamine C 330 mg, et du Rhinureflex). Dans 48 % des cas, le pharmacien n'a pas spontanément mis en garde le patient contre le risque d'interaction médicamenteuse ; une fois interrogés sur la posologie des médicaments, seuls 10 % des pharmaciens ont mentionné les risques d'interaction. Ainsi, 38 % des pharmaciens n'ont pas alerté du tout les patients sur l'incompatibilité des deux médicaments. Cette proportion importante de défaillance pose alors une alternative : si, pour un médicament donné, le conseil du pharmacien est indispensable à la protection de la santé publique, il est nécessaire de faire respecter la réglementation ; si pour ce médicament, le conseil du pharmacien n'est pas indispensable à la protection de la santé publique, il n'y a alors aucune raison d'en réserver la vente au détail aux pharmaciens.

²⁰ UFC-Que choisir, « Automédication : contre les maux diagnostiqués, l'UFC-Que choisir propose son antidote », mars 2012.

3.8. La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de pharmaciens n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de pharmacies dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation

3.8.1. La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens

Bien que le code de la santé publique affirme le principe de l'indivisibilité de la propriété et de la gérance au terme duquel un pharmacien titulaire d'officine doit être propriétaire ou copropriétaire de sa pharmacie et ne peut exercer sa profession que dans l'officine dont il est propriétaire, la réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral (SEL) de pharmaciens est nettement plus souple.

En effet, l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990 dispose qu'une personne physique ou morale exerçant la profession de pharmacien ou une société de participations financières de professions libérales de pharmaciens peut détenir plus de la moitié du capital social (mais pas des droits de vote) d'une SEL exploitant une pharmacie. Comme l'article R5125-18 du code de la santé publique dispose qu'un pharmacien et une SEL de pharmaciens ne peuvent détenir chacun des participations que dans deux SEL de pharmaciens, la réglementation actuelle semble limiter à cinq le nombre de participations dans des SEL de pharmaciens qu'un pharmacien peut détenir :

- ◆ une participation directe majoritaire en capital et en droits de vote dans la SEL dans laquelle il exerce ;
- ◆ deux participations directes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL exploitant une pharmacie ;
- ◆ deux participations indirectes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL (les participations étant juridiquement détenues par la SEL dans laquelle le pharmacien exerce).

3.8.2. Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire

En réalité, le nombre de sociétés d'exercice libéral de pharmaciens dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation n'est pas réellement limité, pour trois raisons.

Premièrement, des montages en cascade permettent de s'affranchir de la limite de cinq participations : l'article R5125-18 ne précise pas que la limite de deux participations s'applique à toutes les participations directes ou indirectes. Par conséquent, chacune des deux SEL mentionnées au troisième point ci-dessus (dont le capital est majoritairement détenu par un pharmacien) peut elle-même détenir des participations majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL de pharmaciens. Ainsi, de façon directe ou indirecte, un pharmacien peut être majoritaire au capital d'un nombre illimité de SEL de pharmaciens. Consulté sur ce point, l'ordre des pharmaciens confirme l'existence de montages en cascade, sans pouvoir en donner précisément le nombre, et indique que le plus grand montage qui ait été identifié regroupe quarante pharmacies réparties sur l'ensemble du territoire, soit dix fois le plafond du nombre de participations dans des SEL.

Deuxièmement, les pharmaciens peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. En l'absence d'un décret encadrant la constitution de SPFPL par les pharmaciens, une même SPFPL de pharmacien peut (via l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990) détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de pharmacies.

Annexe 9

Troisièmement, la limite de deux participations dans des SEL de pharmaciens est remise en cause par la jurisprudence communautaire. En effet, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que la disposition réglementaire limitant à deux le nombre de participations dans des SEL de biologie médicale qu'une même personne physique ou morale peut détenir était contraire à la liberté d'entreprendre et donc contraire au Traité.²¹

Consultée sur ce point, la Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'économie et des finances considère que l'arrêt de la CJCE ne s'applique qu'aux laboratoires de biologie médicale et non à l'ensemble des professionnels de santé, et ne concerne pas directement les pharmacies. La DAJ note néanmoins que l'analyse de la Cour pourrait être appliquée à d'autres professions de santé pour lesquelles une limitation analogue existe. Ainsi, sauf à être justifié par la protection de la santé publique, il est vraisemblable que l'article R5125-18 du CSP qui limite le nombre de SEL de pharmaciens dans lesquelles un pharmacien peut avoir une participation serait également jugé contraire au Traité, au terme d'une éventuelle procédure contentieuse. La limitation du nombre de participations dans des SEL de pharmaciens qu'un pharmacien peut détenir ne semble donc plus disposer d'une base juridique incontestable.

Les conséquences pratiques de cette jurisprudence sont importantes : si l'on considère que l'article R5125-18 est contraire au Traité et ne peut donc être considéré comme limitant efficacement les prises de participations dans des SEL de pharmaciens, alors une personne physique ou morale exerçant la profession de pharmacien peut dès aujourd'hui, en vertu de l'article 5-1 de la loi de 1990, détenir directement la majorité du capital (mais pas des droits de vote) d'un nombre illimité de SEL de pharmaciens, alors même que l'article L5125-17 du code de la santé publique dispose qu'un pharmacien ne peut être propriétaire ou copropriétaire que d'une seule officine.

3.8.3. Le secteur des pharmacies d'officines court le risque de connaître une concentration menée principalement par des investisseurs étrangers

On peut à ce stade tirer la conclusion des analyses qui précèdent qu'une concentration du secteur des pharmacies d'officine est possible via une utilisation intensive de l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990, si l'article R5125-18 était reconnu contraire au Traité au terme d'une procédure contentieuse.

On pourrait également penser que, quand bien même cette concentration aurait lieu, l'ensemble du secteur resterait néanmoins sous le contrôle exclusif des professionnels dans la mesure où la réglementation impose que l'intégralité du capital des SEL de pharmaciens doit être détenue par des pharmaciens, que ce soit directement ou au travers de montages en cascade. Ce n'est toutefois pas le cas, en raison des différences de réglementations qui existent entre les pays. En effet, la réglementation de certains pays européens (celle de la Grande-Bretagne ou des Pays-Bas par exemple) autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société qui exploite des pharmacies et qui est donc une personne morale exerçant la profession de pharmacien. Conformément à la réglementation en vigueur, une telle société peut légalement détenir la majorité du capital (mais seulement une minorité des droits de vote) d'une SEL de pharmaciens en France. Il faut noter que la distinction entre majorité du capital et majorité des droits de vote ne vaut pas pour les SELARL, dans lesquelles les droits de vote sont strictement proportionnels au capital détenu.

²¹ Arrêt C-89/09 de la CJCE, 16 décembre 2010.

La situation actuelle laisse donc possible une éventuelle concentration du secteur menée par des sociétés étrangères ayant la qualité de pharmacien et contrôlées par des investisseurs étrangers, alors que les investisseurs français ne pourraient acquérir des pharmacies françaises en raison de la réglementation en vigueur, sauf à faire préalablement l'acquisition d'une société étrangère exploitant des pharmacies.

Consulté sur ce point, l'ordre des pharmaciens considère qu'il est possible d'empêcher de telles prises de participations grâce à la décision de la Cour de justice des communautés européennes du 19 mai 2009 qui a reconnu à chaque État membre de l'Union Européenne le droit de restreindre la détention du capital d'une société exploitant une pharmacie par un non-pharmacien si cet État considère que cette détention peut présenter un risque pour la santé publique. L'ordre des pharmaciens en conclut que cette décision donne à la puissance publique les moyens légaux d'interdire l'acquisition de pharmacies d'officine françaises par des sociétés étrangères de pharmacies détenues par des investisseurs non-pharmaciens.

Toutefois, la mission note que des sociétés étrangères confrontées à une telle interdiction pourraient tenter un recours devant les juridictions communautaires, en arguant qu'une telle interdiction est en contradiction avec la liberté d'établissement garantie par les Traités : l'avocat général de la Cour de justice des communautés européennes a d'ailleurs noté dans les conclusions préalables à la décision n° C-89/09 du 16 décembre 2010 de la CJUE que si les autorités françaises avaient tenté d'interdire à des sociétés de biologie médicale étrangère détenues par des investisseurs extérieurs à la profession d'acquérir la majorité du capital de SEL de biologistes médicaux, cette intervention aurait constitué « *une discrimination et, en tout cas, une violation des libertés fondamentales prévues par le traité, en particulier la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services* »²². De plus, il ressort de plusieurs arrêts de la CJUE que le choix des fondateurs d'une société de constituer leur société dans un État membre dans le but exclusif d'écarter les dispositions de la loi de l'État membre où se situe le siège réel de la société ne suffit pas à démontrer l'existence d'un comportement abusif et frauduleux.²³ Dans le cadre d'une éventuelle procédure contentieuse, le motif de l'utilisation d'une législation plus favorable (qui se traduit dans la réalité par un contournement de la législation nationale) ne pourra, au regard de cette jurisprudence communautaire, certainement pas être utilisé pour interdire la prise de participations dans des SEL par des sociétés étrangères.

Sans chercher à trancher ce débat juridique, la mission constate que le droit en vigueur peut faire l'objet d'interprétations divergentes et que les ambiguïtés de la réglementation actuelle présentent un risque contentieux.

3.8.4. Au demeurant, aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un pharmacien peut détenir dans des SEL de pharmaciens soit limité

Aux termes de la réglementation actuelle, le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens est entièrement fermé aux investisseurs extérieurs à la profession. Consulté sur ce point, le conseil national de l'ordre des pharmaciens affirme qu'il est indispensable que le capital des structures d'exercice soit fermé aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver

²² Conclusions de l'avocat général présentées le 2 juin 2010, paragraphe 196.

²³ CJCE, 9 mars 1999, aff. C-212/97, Centros.

CJCE, 5 novembre 2002, aff. C-208/00, Überseering.

CJCE, 30 septembre 2003, aff. C-167/01, Inspire Art.

Annexe 9

l'indépendance des professionnels. Autrement dit, l'ordre considère que l'exercice salarié est incompatible avec le respect strict de la déontologie.

La mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

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

La mission note au contraire que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de défendre leur indépendance, dans le cas où leur employeur essaierait de faire pression sur eux. A l'inverse, l'indépendance capitalistique ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire au code de déontologie des pharmaciens, et que ce code protège leur indépendance professionnelle.

De la même façon, la mission considère que la limitation du nombre de SEL de pharmaciens dans lesquelles un pharmacien peut détenir une participation ne répond à aucun motif d'intérêt général : dans la mesure où un pharmacien est, en tant que professionnel, soumis aux règles déontologiques de sa profession, rien ne permet d'affirmer que le simple fait qu'il soit actionnaire de plusieurs pharmacies constitue une menace pour la protection de la santé publique ou pour l'indépendance professionnelle des pharmaciens en exercice dans ces officines. La mission note d'ailleurs que, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la France a admis en 2010 devant la CJUE que de telles restrictions n'obéissaient pas à des préoccupations de « *protection de la santé publique* »²⁴. Dans ces conditions, la mission ne voit aucun obstacle à la suppression de cette restriction à la liberté d'entreprendre des pharmaciens.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

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

N'ayant pu isoler de motif d'intérêt général majeur justifiant que la distribution des médicaments à prescription médicale facultative soit réservée aux pharmaciens, la mission propose que tous les distributeurs soient autorisés à distribuer des médicaments à prescription médicale facultative. La principale conséquence pratique d'une telle mesure serait que les grandes et moyennes surfaces seraient autorisées à vendre ces médicaments.

²⁴ Cf. Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

Annexe 9

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

La mise en œuvre de cette mesure impliquerait de modifier la partie législative du code de la santé publique, en y introduisant un nouvel article qui disposerait que, par dérogation aux dispositions de l'article L4211-1, toute personne physique ou morale exerçant des activités de distribution au détail est autorisée à dispenser au public les médicaments non soumis à prescription médicale obligatoire. Un cadre réglementaire adapté pourrait par ailleurs prévoir que :

- ◆ la distribution en gros et le stockage des médicaments devraient être effectués sous la responsabilité d'un docteur en pharmacie ;
- ◆ la distribution de médicaments serait interdite à certaines personnes physiques ou morales afin d'éviter des conflits d'intérêts : par exemple, les laboratoires pharmaceutiques ne pourraient distribuer directement des médicaments aux consommateurs.

Les principaux avantages de cette mesure seraient :

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

Les principaux inconvénients de cette mesure seraient potentiellement :

- ◆ une baisse de la rentabilité des pharmacies, menant à une diminution des revenus des pharmaciens titulaires d'officine. Néanmoins, cette baisse de revenus resterait vraisemblablement limitée, dans la mesure où les médicaments à prescription médicale facultative ne représentent qu'environ 9 % du chiffre d'affaires des pharmacies d'officine ;
- ◆ il ne peut être exclu que ce développement de l'automédication puisse aboutir à une moindre protection de la santé publique. La mission considère toutefois que cette objection appelle les remarques suivantes :
 - le précédent italien ne semble pas confirmer ces craintes ;
 - aménager le monopole des pharmacies d'officines sur la vente de ces produits courants n'exclut pas que les pouvoirs publics maintiennent leur exigence d'intervention d'un professionnel qualifié dans les autres commerces, intervention qui peut être organisée de différentes manières.

4.1.2. Une liberté d'installation totale pourrait être instaurée pour les pharmaciens

N'ayant identifié aucun motif d'intérêt général justifiant l'existence de restrictions à la liberté d'installation des pharmaciens, ces restrictions pourraient être supprimées, et la liberté d'installation devenir la règle.

Cette mesure aurait les effets suivants :

- ◆ une baisse marquée du prix des officines ;
- ◆ une augmentation de l'intensité concurrentielle, qui pourrait aboutir à une baisse des prix des médicaments et à une baisse des revenus des pharmaciens titulaires déjà installés ;
- ◆ une modification du réseau officinal, caractérisée par un renforcement de l'héliotropisme et une concentration des officines dans les espaces densément peuplés.

Dans le cas où l'instauration de la liberté d'installation aboutirait à une dégradation de l'accès aux médicaments dans certaines régions peu densément peuplées par exemple, une solution pourrait consister à subventionner explicitement les pharmaciens acceptant d'y exploiter une officine, soit par le budget de l'État ou de la CNAM, soit par une caisse de péréquation.

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Le *numerus clausus* des études de pharmacie pourrait être supprimé

N'ayant pas identifié de motif d'intérêt général majeur exigeant que le nombre d'étudiants autorisés à poursuivre les études de pharmacie fasse l'objet d'un *numerus clausus*, celui-ci pourrait être supprimé.

Une option de réforme pourrait être de remplacer le *numerus clausus* qui s'applique à ces formations par des examens sélectifs (à l'image de ce qui est pratiqué en Belgique) qui garantiraient la compétence des futurs professionnels. De même, les concours d'entrée pourraient être remplacés par des examens, sans définition préalable du nombre de places.

Une information des candidats quant aux capacités d'emploi du secteur (évolution de l'offre et de la demande sur les dernières années) au terme de leurs études pourrait contribuer à une meilleure orientation des étudiants.

Les difficultés liées à une telle réforme incluent :

- ◆ le besoin prévisible d'une augmentation des capacités et de la faculté d'adaptation de l'appareil de formation, avec les coûts associés ;
- ◆ une difficulté à appréhender le nombre de professionnels formés, tout du moins dans les premières années de transition de la réforme ;
- ◆ en cas de restrictions persistantes à l'installation, l'afflux de nouveaux professionnels pourrait générer des professions à deux vitesses, au sein desquelles les membres déjà établis bénéficieraient d'un pouvoir de négociation fort vis-à-vis des entrants.

4.2.2. Le capital des pharmacies d'officine pourrait être ouvert aux investisseurs

4.2.2.1. Le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens pourrait être ouvert tant aux pharmaciens qu'aux investisseurs extérieurs à la profession

Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice des pharmaciens soit fermé aux investisseurs extérieurs et que la capacité entrepreneuriale des pharmaciens soit restreinte. Le capital des pharmacies pourrait être ouvert à toute personne physique ou morale.

Cette réforme requiert :

- ◆ une modification de la loi du 31 décembre 1990 et de ses textes d'application ;
- ◆ la modification de l'article L5125-17 du code de la santé publique.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux pharmaciens d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ d'ouvrir la possibilité d'une concentration du secteur permettant de tirer parti d'économies d'échelle ;
- ◆ de simplifier de la réglementation et de mettre fin aux risques contentieux identifiés ci-dessus.

L'ouverture du capital des pharmacies devrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des structures d'exercice soient exclusivement des pharmaciens ;
- ◆ la réglementation devrait prévoir des interdictions ciblées de détention similaires à celles qui existent déjà dans d'autres professions de santé, afin de prévenir les conflits d'intérêts ; par exemple, il serait interdit aux laboratoires pharmaceutiques, aux médecins et aux vétérinaires de détenir directement ou indirectement une participation au capital d'une pharmacie ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital d'officines de pharmacie un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital ne mette pas en péril la continuité de l'offre de soins.

Une conséquence d'une telle mesure serait, comme dans les pays où elle s'applique, la concentration du secteur sous la forme de chaînes de pharmacies, avec les économies d'échelle et le pouvoir de négociation vis-à-vis des fabricants qui en découlent.

4.2.2.2. Le respect de l'indépendance des professionnels pourrait être assuré par un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline de l'ordre des pharmaciens

L'ouverture du capital des sociétés d'exercice des pharmaciens à des actionnaires extérieurs à la profession nécessite une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires de l'ordre des pharmaciens, afin qu'il soit en mesure d'assurer le respect de l'indépendance des professionnels par les investisseurs.

Annexe 9

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

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

ANNEXE 10

Annexe sectorielle sur la profession de dirigeant d'un laboratoire de biologie médicale

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie de la profession de biologiste médical	1
1.2.2. Formes juridiques des unités légales.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	2
1.3. Analyse économique de la profession	3
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	3
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.3.3. Le secteur de la biologie médicale connaît actuellement un mouvement de concentration	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	8
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels	9
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	10
2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées	10
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées	10
2.3. Modes de rémunération	10
2.4. Conditions d'accès à la profession	11
2.4.1. L'accès à la profession de biologiste médical est soumis à des conditions de diplôme.....	11
2.5. Modalités d'exercice particulières	12
2.5.1. Etat de la réglementation applicable avant l'ordonnance du 13 janvier 2010	12
2.5.2. Réglementation introduite par l'ordonnance du 13 janvier 2010.....	14
2.5.3. Libre prestation de services.....	19
2.5.4. Les ordres dont relèvent les biologistes médicaux disposent de pouvoirs disciplinaires.....	19
2.5.5. La publicité pour les laboratoires de biologie médicale.....	20
3. PRINCIPAUX CONSTATS.....	20
3.1. En raison de la liberté d'implantation des laboratoires qui prévalait avant 2010, le maillage du territoire en laboratoire de biologie médicale n'est pas homogène....	20
3.2. La réglementation relative à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale est largement contournée dans les faits et incohérente avec la concentration du secteur souhaitée par le législateur	21
3.2.1. Bien que la réglementation française n'en prévoie qu'une ouverture limitée, le capital des laboratoires de biologie médicale est dans la pratique largement ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession,.....	21

3.2.2. <i>Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des biologistes médicaux soit fermé aux investisseurs extérieurs à la profession.....</i>	22
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	23
4.1. Options spécifiques à la profession	23
4.2. Options communes à d'autres professions.....	23
4.2.1. <i>Le capital des laboratoires de biologie médicale pourrait être ouvert aux investisseurs.....</i>	23

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,17 %
Chiffre d'affaires	5 246 800 000 €
Valeur ajoutée	3 327 400 000 €
Résultat net comptable	668 500 000 €
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	12,74 %
Effectifs salariés	40 970
Nombre d'unités légales	2 767

Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie de la profession de biologiste médical

Au 1^{er} janvier 2012 étaient dénombrés 4 322 établissements privés de biologie médicale (laboratoires ou sites de laboratoires) en activité en France métropolitaine. A la même date, le nombre de biologistes médicaux en activité libérale en France est de 5 885, dont 1 055 médecins biologistes libéraux et 4 830 pharmaciens biologistes libéraux.

Tableau 2 : Éléments démographiques sur les biologistes médicaux en France

Année	Nombre d'établissements privés de biologie médicale	Biologistes médicaux (tous statuts)	dont médecins biologistes	dont pharmaciens biologistes	Biologistes médicaux exerçant en libéral	dont médecins biologistes	dont pharmaciens biologistes
2009	4 262	10 645	2 630	8 015	6 211	1 034	5 177
2010	4 259	10 578	2 591	7 987	6 134	979	5 155
2011	4 279	10 593	2 710	7 883	6 040	1 021	5 019
2012	4 322	10 492	2 759	7 733	5 885	1 055	4 830

Source : conseils nationaux des ordres des médecins et des pharmaciens. Les effectifs sont calculés au 1^{er} janvier de l'année. Les données relatives aux médecins portent sur la France entière ; celles sur les pharmaciens portent sur la France métropolitaine.

Annexe 10

1.2.2. Formes juridiques des unités légales

Tableau 3 : Formes juridiques des laboratoires de biologie médicale

Forme juridique	2008	2009	2010	2011	Part en 2011	évolution 2008-2011
Exploitation en nom propre	919	814	737	581	13,4 %	-37 %
Exploitation en société d'exercice libéral	2 619	2 803	2 993	3 345	77,4 %	+28 %
Exploitation en société civile professionnelle	388	332	273	188	4,3 %	-52 %
Exploitation en société à responsabilité limitée	115	103	85	55	1,3 %	-52 %
Exploitation en entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée	96	86	79	44	1,0 %	-54 %
Exploitation en société anonyme	22	17	12	11	0,3 %	-50 %
Autres formes d'exploitations	103	104	100	98	2,3 %	-5 %
Total	4 262	4 259	4 279	4 322	100,0 %	+1 %

Source : Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

Les formes juridiques des laboratoires de biologie médicale ont évolué rapidement suite à la réforme de 2010 : l'exploitation en société d'exercice libéral se développe rapidement et concernait 77,4 % des laboratoires ou sites de laboratoires en 2011, tandis que l'ensemble des autres modes d'exploitation connaît un déclin rapide.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

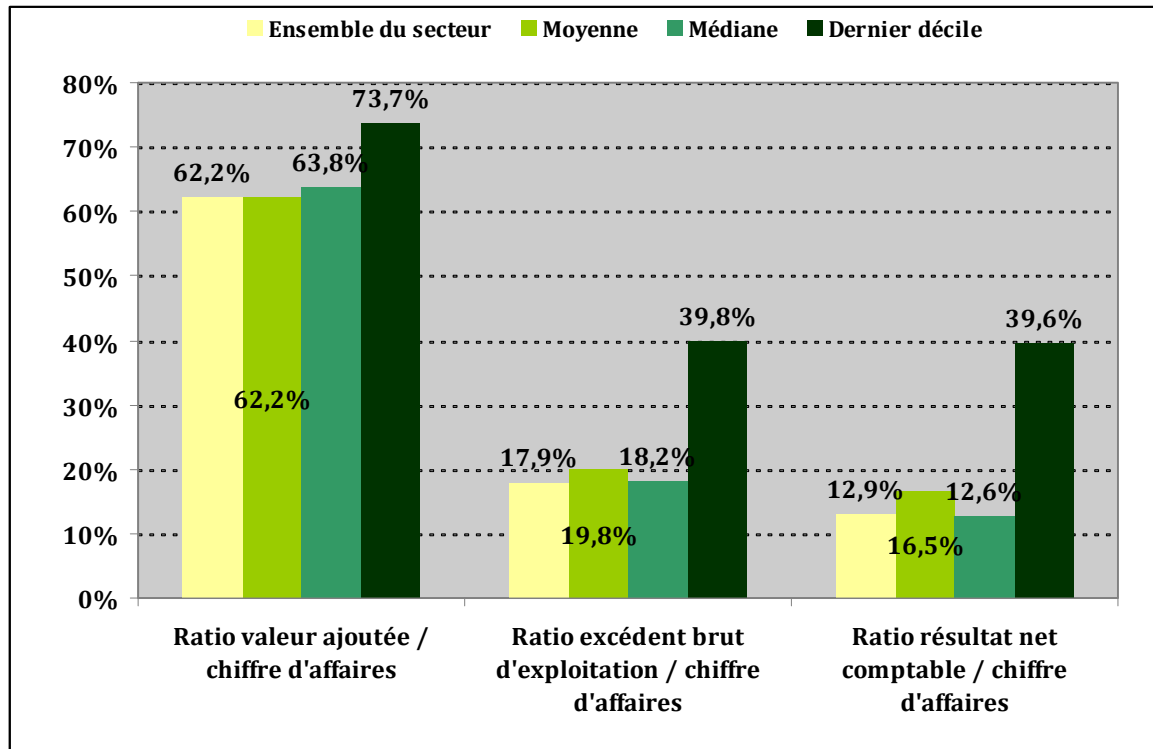
Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

Tableau 4 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Décile supérieur (top 10 %)
Chiffre d'affaires	4 750 747 411 €	2 275 262 €	1 231 651 €	2 724 461 €	5 409 444 €
Valeur ajoutée	2 955 997 416 €	1 415 708 €	765 372 €	1 682 324 €	3 569 667 €
Excédent brut d'exploitation	852 593 943 €	408 330 €	200 839 €	490 406 €	1 022 357 €
Résultat net comptable	612 588 238 €	293 385 €	151 832 €	367 761 €	715 617 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 1 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

Un quart du secteur de la biologie médicale est constitué d'entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (24,8 % des unités légales du secteur, tableau 5) ; le résultat net comptable moyen de ce sous-échantillon s'élève à 178 012 € en 2010, soit 7,23 fois le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est en moyenne de 451 215 €, vraisemblablement en raison d'une taille plus importante ; toutefois, ce type d'unité légale représente seulement 14,7 % des unités légales du secteur. Enfin, les sociétés de biologistes médicaux imposées à l'impôt sur les sociétés (60,5 % des unités légales) ont un résultat net moyen intermédiaire (302 123 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les biologistes médicaux associés se versent.

Annexe 10

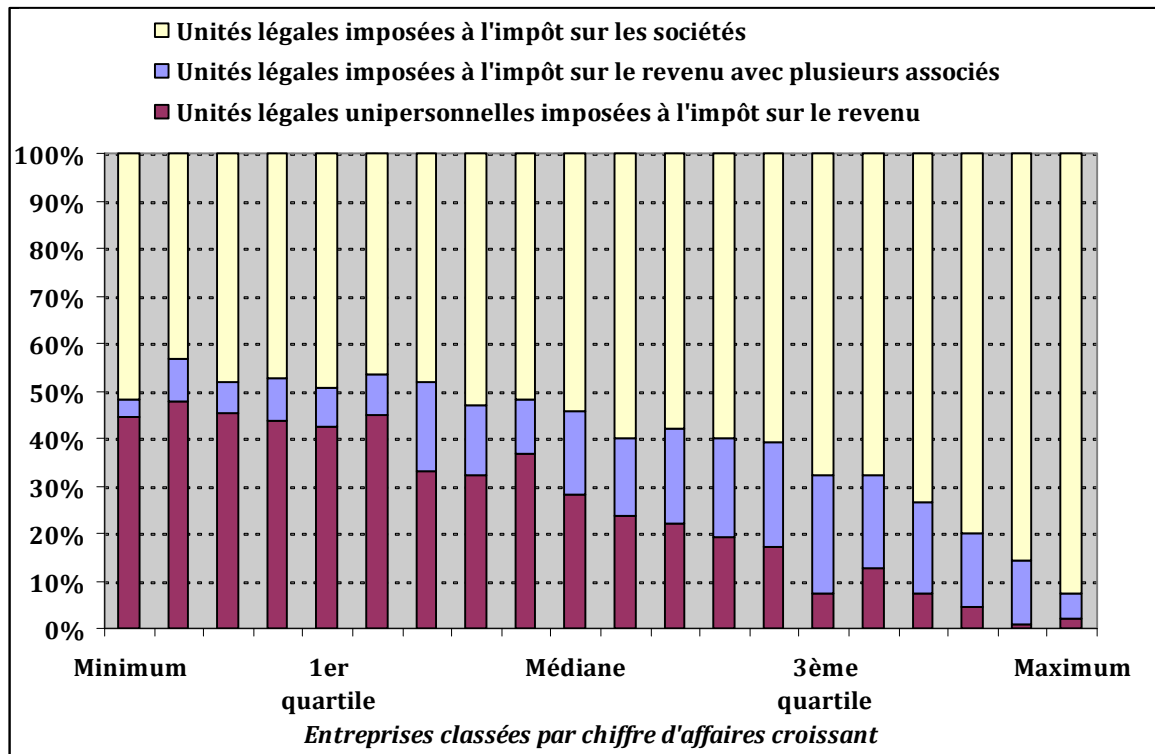
Tableau 5 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	517	178 012 €	127 089 €	24 627 €	20 107 €	7,23	6,32
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	308	451 215 €	339 502 €				
Entreprise imposée à l'IS	1 263	302 123 €	133 280 €				
Total	2 088	293 385 €	151 832 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010. IR = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés.

Le graphique 2 confirme que les unités légales du secteur de la biologie médicale sont majoritairement des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, en particulier les plus grandes unités légales du secteur. Par ailleurs, les entreprises imposées à l'impôt sur le revenu comprenant plusieurs associés sont des unités légales de taille intermédiaire. Enfin, les entreprises individuelles imposées à l'impôt sur le revenu sont principalement des unités légales de petite taille.

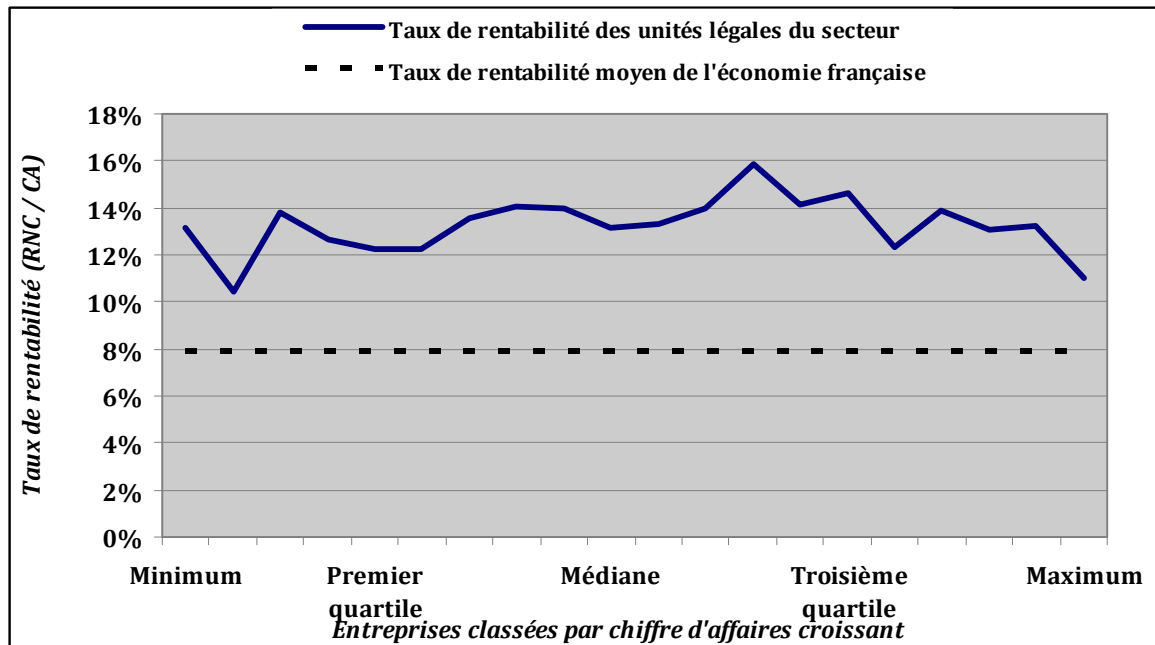
Graphique 2 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 3 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vintile de chiffre d'affaires est de 12,2 %.

La rentabilité moyenne des laboratoires de biologie médicale en 2010 est proche de 13 % (graphique 3) et varie peu en fonction du chiffre d'affaires. La légère baisse de la rentabilité observable pour les plus grandes unités légales du secteur (le dernier quartile) s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des sociétés de biologie médicale imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les biologistes médicaux associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

1.3.3. Le secteur de la biologie médicale connaît actuellement un mouvement de concentration

La réforme de 2010 a encouragé un vaste mouvement de concentration du secteur de la biologie médicale, qui se manifeste à deux niveaux :

- ◆ le nombre moyen de sites par laboratoire de biologie médicale (LBM) est passé de 4,6 en 2010 à 5,7 en 2011¹ ; toutefois, cette augmentation de la taille moyenne des laboratoires est un phénomène plus ancien que la réforme de 2010 : la part des laboratoires comptant moins de 10 salariés est ainsi passé de 71 % en 2000 à 59 % en 2010² ;
- ◆ les laboratoires de biologie médicale se regroupent, soit via la constitution de groupements locaux ou régionaux de laboratoires avec des plateaux techniques mutualisés, soit via le rachat de laboratoires par des laboratoires étrangers.

¹ Ordre des pharmaciens, Panorama de la profession de la profession au 1^{er} janvier 2012.

² Source : Xerfi.

Tableau 6 : Principaux acteurs de la biologie médicale

Acteurs du secteur	Nature de l'actionnaire majoritaire	Nombre de laboratoires de biologie médicale en France
Labco	Professionnels de la santé français	180
Unilabs	Fonds d'investissement scandinaves, via la société de biologie médicale européenne Unilabs	51
Labster	Biologistes médicaux français	203
Novescia	Fonds institutionnels et familiaux français (le montage juridique exact n'est pas connu)	147
GIE Somabio	Nd	100
Cerba	Fonds d'investissement français, par l'intermédiaire de Cerba European Lab (société européenne de biologie médicale)	Plus de 57 sites
Biomnis	Fonds d'investissement britannique, par l'intermédiaire d'une société de biologie médicale irlandaise	Plus de 10

Source : Xerfi, février 2012.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des biologistes médicaux, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un biologiste médical exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un biologiste médical exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé³.

³ Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

Annexe 10

Tableau 7 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé.</u>

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des biologistes médicaux en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des biologistes médicaux exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de biologistes médicaux exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 8 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 5 612 €	- 51 623 €	- 283 317 €
Les 10 % qui gagnent le moins	25 338 €	38 336 €	326 €
Les 25 % qui gagnent le moins	65 145 €	175 138 €	37 349 €
Moyenne	178 012 €	451 215 €	302 123 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	127 089 €	339 502 €	133 280 €
Les 25 % qui gagnent le plus	229 879 €	560 945 €	375 961 €
Les 10 % qui gagnent le plus	380 147 €	963 844 €	821 656 €
Les 1 % qui gagnent le plus	713 225 €	2 221 377 €	2 461 931 €
Nombre d'unités légales	517	308	1 263
Rapport interquartile (P75/P25)	3,5	3,2	10,1

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Tableau 9 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010

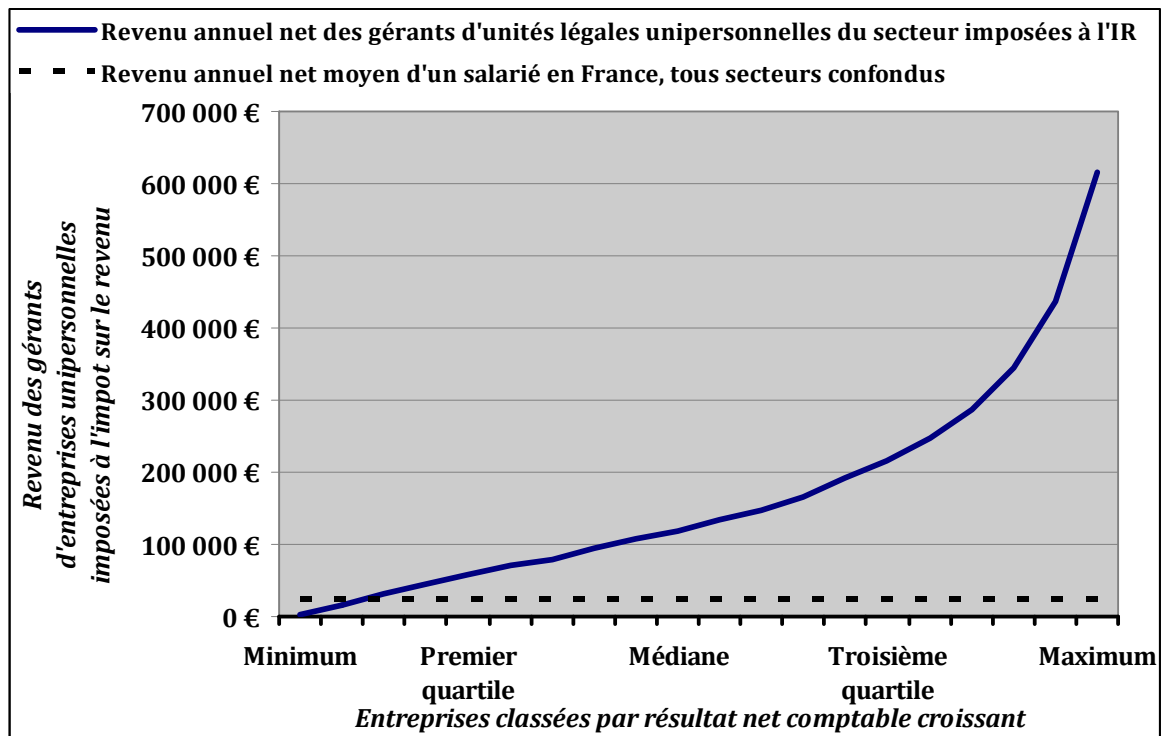
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 20 190 €	- 57 289 €	- 771 251 €
Les 10 % qui gagnent le moins	25 057 €	2 356 €	- 2 757 €
Les 25 % qui gagnent le moins	69 832 €	71 708 €	32 851 €
Moyenne	197 936 €	353 812 €	205 606 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	130 559 €	251 668 €	105 421 €
Les 25 % qui gagnent le plus	243 461 €	490 248 €	282 500 €
Les 10 % qui gagnent le plus	411 712 €	756 825 €	638 618 €
Les 1 % qui gagnent le plus	699 349 €	2 227 880 €	2 444 806 €
Nombre d'unités légales	114	45	228
Rapport interquartile (P75/P25)	3,5	6,8	8,6

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 90 % des biologistes médicaux exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu retirent de leur activité libérale des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 4). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 230 000 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus supérieurs à 380 000 € par an.

Graphique 4 : Répartition des revenus des biologistes médicaux exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu ont un résultat net comptable supérieur à 127 089 € en 2010.

1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux du premier associé de 19 sociétés de biologistes médicaux imposées à l'impôt sur les sociétés et choisies aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé de société de biologie médicale rattachables à l'activité de celle-ci. Ainsi, on constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 253 603 € en moyenne, ce qui est nettement supérieur au revenu moyen des biologistes médicaux exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu (178 012 €).

Ce revenu est composé à 64,4 % de traitements et salaires (163 322 € en moyenne), à 21,7 % de revenus de capitaux mobiliers (55 043 € en moyenne), à 12,5 % de revenus fonciers (31 719 € en moyenne), et à 1,4 % d'autres revenus (3 519 € en moyenne).

Tableau 10 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu	Montant moyen de ce type de revenu	Part moyenne dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité
Traitement et salaires	163 322 €	64,4 %
Revenus de capitaux mobiliers	55 043 €	21,7 %
Revenus fonciers	31 719 €	12,5 %
Autres revenus	3 519 €	1,4 %
Total des revenus rattachables à l'activité	253 603 €	100,0 %

Source : DGFIP, Mission nationale d'audit.

2. Activité de la profession

2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées

Les laboratoires de biologie médicale ont le monopole des examens de biologie médicale, c'est-à-dire l'ensemble des examens biologiques qui concourent au diagnostic, au traitement ou à la prévention des maladies humaines.⁴ Les domaines d'investigation des laboratoires sont les suivants : hématologie, biochimie clinique, bactériologie, virologie, immunologie, parasitologie.

Les laboratoires procèdent aux examens mentionnés ci-dessus sous la responsabilité de leurs biologistes-responsables (anciennement appelés directeurs) et biologistes-coresponsables (anciennement appelés directeurs adjoints). Les examens biologiques peuvent être prescrits par un professionnel de santé autorisé à prescrire (médecins, sages-femmes, chirurgiens-dentistes), ou réalisés à la demande du patient, auquel cas ils ne sont pas remboursables.

Les relations entre les biologistes médicaux libéraux et l'assurance maladie sont définies par une convention nationale. Les termes de cette convention sont négociés entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), et les organisations représentatives de la profession. Elle est conclue pour une durée de cinq ans au maximum. La convention actuelle a été conclue le 26 juillet 1994, et reconduite tacitement en 1999, 2004 et 2009.

2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées

Un laboratoire de biologie médicale peut également réaliser des activités biologiques d'assistance médicale à la procréation, des examens d'anatomie et de cytologie pathologiques (article L6212-2 du code de la santé publique), et un diagnostic prénatal.⁵

2.3. Modes de rémunération

Les biologistes médicaux libéraux sont rémunérés à l'acte. La rémunération qu'ils reçoivent pour un acte donné dépend de leur conventionnement avec l'assurance-maladie ; la mission note que, même si le conventionnement n'est pas obligatoire, il n'existe aucun laboratoire de biologie médicale non conventionné.

⁴ Article L6211-1 du code de la santé publique.

⁵ Le diagnostic prénatal recouvre l'ensemble des pratiques médicales ayant pour but de détecter in utero chez l'embryon ou le fœtus une affection d'une particulière gravité. Il doit être précédé d'une consultation médicale adaptée à l'affection recherchée.

Annexe 10

Un laboratoire de biologie médicale conventionné doit respecter les tarifs fixés par la convention nationale des biologistes médicaux libéraux. Comme contrepartie du respect des tarifs conventionnels, l'assurance-maladie participe au financement des cotisations sociales des biologistes médicaux conventionnés.

Les tarifs conventionnels rémunérant les actes des laboratoires de biologie médicale sont fixés en plusieurs étapes :

- ◆ la nomenclature des actes de biologie médicale (NABM) établie par l'assurance-maladie contient une liste des actes pratiqués par les laboratoires de biologie médicale. A chaque acte correspond une lettre-clé (dont le montant est fixé en euros) et un coefficient qui, appliqué à la lettre-clé, donne le montant du tarif conventionnel cet acte. Il existe quatre lettres-clés pour les laboratoires de biologie médicale : B (pour les actes d'analyse), PB (prélèvement sanguins effectués par un biologiste médical non médecin), KB (autres prélèvements effectués par un biologiste médical non médecin), TB (prélèvements effectués par un technicien de laboratoire) ;
- ◆ si l'acte est pratiqué au domicile du patient, une indemnité forfaitaire de déplacement (IFD) ou un barème kilométrique (IK) peuvent s'ajouter aux honoraires de l'acte proprement dit. Des majorations sont également prévues pour les actes pratiqués de nuit et/ou le dimanche.

Les valeurs des lettres-clés des actes et prélèvements des biologistes médicaux et des autres éléments constitutifs des tarifs conventionnels (IFD, IK) sont fixées dans la convention nationale des biologistes médicaux libéraux, ou dans un avenant à cette même convention, après négociations entre l'UNCAM et les organisations syndicales représentant la profession.

Contrairement aux autres professions médicales, pour lesquelles l'évolution des tarifs conventionnels est due aux révisions des valeurs des lettres-clés plus qu'aux changements de cotation des actes, l'évolution des tarifs conventionnels des laboratoires est essentiellement déterminée par les modifications des cotations des actes de biologie médicale. En revanche, la valeur de la lettre-clé B n'a pas été modifiée depuis 1994 (0,27 €), et celle de la lettre-clé KB est restée quasiment stable (1,92 € en 2012, contre 1,89 € en 1995).

2.4. Conditions d'accès à la profession

2.4.1. L'accès à la profession de biologiste médical est soumis à des conditions de diplôme

Aux termes de l'article L6221-1 du code de la santé publique, les biologistes-responsables et biologistes médicaux doivent être soit docteurs en médecine (titre obtenu à l'issue d'études dont la durée est comprise entre neuf et onze années d'études) soit docteurs en pharmacie (entre six et neuf années d'études). Par conséquent, la profession de biologiste médical est soumise par ce biais au *numerus clausus* de la même façon que les médecins et les pharmaciens.

De plus, les biologistes médicaux doivent :

- ◆ soit avoir suivi pendant leur cursus une spécialisation en biologie médicale de quatre années via l'internat en médecine ou en pharmacie selon le cas, formation sanctionnée par le diplôme d'études spécialisées de biologie médicale ;
- ◆ soit obtenir une qualification en biologie médicale délivrée par l'ordre des médecins ou par l'ordre des pharmaciens, dans des conditions déterminées par décret.⁶

⁶ Article L6213-1 du code de la santé publique.

Annexe 10

Toutefois, le préfet de région peut autoriser individuellement à exercer la profession de biologistes des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen et qui sont titulaires :

- ◆ d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, et requis par l'autorité compétente d'un État, membre ou partie, qui réglemente l'accès ou l'exercice de la profession de biologiste médical, et permettant d'exercer légalement celles-ci dans cet État ;
- ◆ lorsque l'intéressé a exercé dans un État, membre ou partie, qui ne réglemente pas l'accès à ces fonctions ou à leur exercice, d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, attestant de la préparation à l'exercice de ces fonctions, accompagné d'une attestation justifiant, dans cet État, de son exercice à temps plein ou à temps partiel, pendant une durée équivalente à deux ans à temps plein au cours des dix dernières années. Cette attestation n'est pas exigée lorsque la formation conduisant à ces fonctions est réglementée ;
- ◆ d'un titre de formation délivré par un État tiers et reconnu dans un État, membre ou partie, autre que la France, permettant d'y exercer légalement ces fonctions.

Enfin, les biologistes médicaux doivent être inscrits au tableau de l'ordre professionnel dont ils relèvent (ordre des médecins ou ordre des pharmaciens).

2.5. Modalités d'exercice particulières

Une profonde réforme de la réglementation applicable aux laboratoires de biologie médicale a été engagée en 2010 et se poursuit actuellement. Il convient donc de présenter dans un premier temps la réglementation applicable avant 2010, puis les principaux points de la nouvelle réglementation.

2.5.1. État de la réglementation applicable avant l'ordonnance du 13 janvier 2010

Ce paragraphe présente la réglementation qui s'appliquait avant le mouvement de réforme lancé par l'ordonnance du 13 janvier 2010.

2.5.1.1. Conditions de création et d'implantation des laboratoires

Avant 2010, la création d'un laboratoire d'analyses de biologie médicale était soumise à une autorisation administrative (article L6211-2 du code de la santé publique), subordonnée à des exigences relatives aux locaux, aux équipements et aux personnels du laboratoire. Cette autorisation pouvait être restreinte à certaines catégories d'examens biologiques. De plus, les actes de biologie qui requièrent une qualification spéciale, le recours à des produits dangereux, ou à des techniques exceptionnellement délicates ou d'apparition récente pouvaient être réservées à certains laboratoires. Fixées par un décret de 1976, les exigences relatives aux locaux, aux équipements et aux personnels des laboratoires étaient exprimées en termes de moyens (surface du laboratoire, nombre de techniciens et de biologistes médicaux).

En revanche, l'implantation des laboratoires de biologie médicale n'était pas soumise à une réglementation particulière.⁷

⁷ Autorité de la concurrence, avis n° 10-A-01 du 5 janvier 2010 relatif à un projet d'ordonnance portant organisation de la biologie médicale.

2.5.1.2. Formes juridiques des laboratoires

Aux termes de l'article L6212-1 du code de la santé publique en vigueur le 15 janvier 2010, un laboratoire d'analyses de biologie médicale ne pouvait être ouvert, exploité ou dirigé que par :

- ◆ une personne physique ;
- ◆ une société civile professionnelle ;
- ◆ une société anonyme ou une société à responsabilité limitée ;
- ◆ un organisme ou service relevant de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public ;
- ◆ un organisme mutualiste ou de sécurité sociale ;
- ◆ un organisme à but non lucratif reconnu d'utilité publique ou bénéficiant d'une autorisation donnée par le ministre chargé de la santé ;
- ◆ une société d'exercice libéral à responsabilité limitée, une société d'exercice libéral à forme anonyme ou une société d'exercice libéral en commandite par actions.

Une société civile professionnelle ou une société d'exercice libéral ne pouvaient exploiter plus d'un laboratoire. En revanche, une société d'exercice libéral pouvait exploiter jusqu'à cinq laboratoires, situés au plus dans trois départements limitrophes.⁸

2.5.1.3. Exploitation d'un laboratoire d'analyses de biologie médicale

Les biologistes responsables et biologistes médicaux doivent exercer personnellement leurs fonctions, et ne peuvent les exercer que dans un seul laboratoire.

Un biologiste responsable ou biologiste médical de laboratoire privé ne peut exercer une autre profession médicale, pharmaceutique ou vétérinaire, à l'exception des actes médicaux et prescriptions pharmacologiques directement liés à l'exercice de la biologie. Toutefois, il peut exercer des fonctions d'enseignement et une activité hospitalière à temps partiel.

2.5.1.4. Détention du capital

Lorsqu'un laboratoire est exploité par une société anonyme ou une SARL, cette société devait se conformer aux règles suivantes :

- ◆ les trois quarts au moins du capital social devaient être détenus par le ou les directeurs et directeurs adjoints du laboratoire, ce qui signifie que des personnes extérieures à la profession pouvaient détenir jusqu'à 25 % du capital de la société ;
- ◆ les associés ne pouvaient être que des personnes physiques, à l'exclusion de celles exerçant une activité médicale autre que les fonctions de directeur ou directeur adjoint de laboratoire.

Lorsque le laboratoire était exploité par une société d'exercice libéral, plus de la moitié du capital social et des droits de vote doit être détenue par les biologistes médicaux en exercice au sein de la société.⁹ Par ailleurs, les personnes physiques ou morales n'exerçant pas la profession de biologiste médical, ne l'ayant jamais exercée, et n'exerçant pas une profession de santé ne pouvaient détenir plus de 25 % du capital de la société.

⁸ Décret n°92-545 du 17 juin 1992 relatif aux sociétés d'exercice libéral de directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyses de biologie médicale.

⁹ Article 5 de la loi du 31 décembre 1990.

Enfin, une personne ne pouvait détenir des parts ou des actions dans plusieurs SEL exploitant un laboratoire (article R6212-81 du code de la santé publique).

2.5.2. Réglementation introduite par l'ordonnance du 13 janvier 2010

2.5.2.1. Origines de la réforme

Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2006) sur les laboratoires d'analyses de biologie médicale a souligné que la réglementation relative aux moyens dont doivent disposer les laboratoires était devenue obsolète en raison des évolutions techniques dans le domaine de la biologie médicale. Ce rapport a mis en évidence des problèmes de qualité du service rendu par une partie des laboratoires français (en particulier les laboratoires à faible activité) et a proposé une réforme de l'ensemble de la réglementation, en passant d'obligations de moyens à des obligations de résultats.

A l'initiative du ministère de la santé, un projet de réforme a été préparé dans le courant de l'année 2008 (rapport Ballereau). Ce rapport a défini les trois orientations principales de la réforme :

- ◆ reconnaître la biologie médicale comme une discipline médicale à part entière, et non comme un service technique ;
- ◆ améliorer la qualité du service rendu au patient en recommandant la mise en place d'un système d'accréditation ;
- ◆ ouvrir le capital des laboratoires, sous certaines conditions.

Suite à ce rapport, la loi HPST (hôpital, patients, santé, territoire) de 2009 a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi, réformant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement des laboratoires de biologie médicale.

L'ordonnance du 13 janvier 2010 a modifié l'ensemble de la réglementation applicable à la biologie médicale. Cette ordonnance a redéfini la notion de laboratoire, désormais dénommé laboratoire de biologie médicale (LBM), et non laboratoire d'analyses de biologie médicale (LABM), et a supprimé la limitation à cinq du nombre de sites qu'un laboratoire peut exploiter.

2.5.2.2. Conditions de création et d'implantation des laboratoires

L'ordonnance du 13 janvier 2010 dispose qu'un laboratoire de biologie médicale ne peut réaliser d'examen de biologie médicale sans une accréditation. Cette accréditation est accordée par l'instance nationale d'accréditation lorsque le laboratoire satisfait à la norme définie par l'arrêté du 5 août 2010 (cette norme est la NF EN 15 189 qui est la norme internationale des laboratoires de biologie médicale retenue par la plupart des autres pays de l'Union Européenne). L'ordonnance du 13 janvier 2010 oblige les laboratoires d'analyse médicale à s'engager dans une procédure d'accréditation avant le 31 mai 2013, et à obtenir cette accréditation avant le 1^{er} novembre 2016 sous peine de fermeture du laboratoire par l'agence régionale de santé.

Annexe 10

Par ailleurs, l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale, public ou privé, est désormais subordonnée au dépôt préalable, par son représentant légal, d'une déclaration auprès de l'agence régionale de santé (ARS). Le directeur général de l'ARS peut s'opposer à l'ouverture d'un laboratoire de biologie médicale ou d'un site d'un laboratoire de biologie médicale, lorsqu'elle aurait pour effet de porter, sur le territoire de santé infrarégional considéré, l'offre d'examens de biologie médicale à un niveau supérieur de 25 % à celui des besoins de la population tels qu'ils sont définis par le schéma régional d'organisation des soins inhérent au projet régional de santé (SROS-PRS).

2.5.2.3. Formes juridiques des laboratoires

Aux termes de l'article L. 6223-1 du code de la santé publique, un laboratoire de biologie médicale privé est exploité en nom propre, ou sous la forme :

- ◆ d'une association, d'une fondation ou d'un autre organisme à but non lucratif ;
- ◆ d'une société civile professionnelle régie par la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 ;
- ◆ d'une société d'exercice libéral régie par la loi du 31 décembre 1990 ;
- ◆ d'une société coopérative régie par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

Par ailleurs, un même laboratoire peut être implanté sur un ou plusieurs sites (article L6212-1 du code de santé publique). Toutefois, aux termes de l'article L6222-5 du code de la santé publique, les sites d'un laboratoire de biologie médicale doivent être localisés soit dans le même territoire de santé infrarégional, soit dans deux ou trois territoires de santé infrarégionaux limitrophes.

Les sociétés constituées avant parution de l'ordonnance de 2010 sous une autre forme que celles mentionnées par l'article L. 6223-1 du CSP devaient modifier leurs statuts ou transférer cette exploitation à une de ces structures dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi ratifiant l'ordonnance.

En outre, un laboratoire de biologie médicale peut également être exploité sous la forme d'un groupement de coopération sanitaire (GCS) conformément à l'article L. 6223-2 du CSP. Le GCS est un groupement permettant la mutualisation de moyens, il est régi par les articles L. 6133-1 et suivants et R. 6133-1 et suivants du CSP.

Annexe 10

Tableau 11 : Structures d'exercices autorisées pour les biologistes médicaux exerçant dans un cadre libéral

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Non
Société civile professionnelle (SCP)	-	Oui
Société à responsabilité limitée (SARL)	-	Oui
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Oui
	SELAFA	Oui
	SELAS	Oui
	SELCA	Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui

Source : Mission IGF.

SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée

SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme

SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée

SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions

Outre les structures d'exercice autorisées qui sont présentées dans le tableau précédent, les biologistes médicaux peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. Les SPFPL n'ont pas pour objet d'être des structures d'exercice, mais de permettre des prises de participations dans des SEL (qui sont les structures d'exercice) et d'assurer des activités dites accessoires (secrétariat, gestion logistique...).

2.5.2.4. Exploitation d'un laboratoire de biologie médicale

La législation n'impose plus aux biologistes responsables et biologistes médicaux d'exercer leurs fonctions en personne. Autrement dit, il est désormais possible qu'un patient ne rencontre à aucun moment le biologiste médical responsable du laboratoire de biologie médicale auquel il confie des analyses, mais seulement un biologiste médicale salarié.

Toutefois, le nombre de biologistes médicaux travaillant au moins à mi-temps dans un laboratoire et possédant une fraction de son capital social doit être égal ou supérieur au nombre de sites de ce laboratoire. L'article L6222-6 du code de la santé publique dispose qu'au moins un biologiste médical doit exercer sur chacun des sites du laboratoire de biologie médicale aux heures d'ouverture de ce site.

L'interdiction faite aux biologistes responsables ou biologistes médicaux d'exercer une autre profession médicale, pharmaceutique ou vétérinaire est maintenue, de même que l'exception pour fonctions d'enseignement et activité hospitalière à temps partiel.

Par ailleurs, le code de la santé publique précise désormais que le prélèvement d'un échantillon biologique doit être réalisé dans l'un des territoires de santé infrarégionaux d'implantation du laboratoire de biologie médicale qui conduit l'examen (article L6211-16) sauf possibilités prévues à cet article de dérogation par voie réglementaire et qui concerneront trois situations : le domicile, les prélèvements effectués dans les centres médicaux des armées et les prélèvements effectués dans les centres d'examens de santé des organismes d'assurance maladie). S'il n'est pas en mesure de réaliser l'examen biologique par lui-même, le laboratoire peut transmettre à un autre laboratoire de biologie médicale les échantillons biologiques à des fins d'analyse et d'interprétation. Toutefois, ces transmissions

ne peuvent excéder un pourcentage fixé par décret et compris entre 10 et 20 % du nombre total d'examens de biologie médicale réalisés par le laboratoire (article L6211-19, ce pourcentage a été fixé à 15 % par décret).

2.5.2.5. Détenion du capital d'une société d'exercice libéral de biologistes médicaux par des personnes physiques ou morales

2.5.2.5.1. Dispositions législatives générales

Depuis la loi du 31 décembre 1990 et ses décrets d'application, les biologistes médicaux peuvent constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL). Les sociétés d'exercice libéral peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SELARL), de société à forme anonyme (SELAFA), de société par actions simplifiées (SELAS, depuis la loi du 15 mai 2001) ou de société en commandite par actions (SELCA).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral de biologistes médicaux doit être détenue par les biologistes médicaux en exercice dans la société.

Par ailleurs la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) a introduit deux nouveautés dans la loi de 1990 :

- ◆ l'article 5-1 aux termes duquel les biologistes médicaux ou une SPFPL de biologistes médicaux sont autorisés à détenir plus de la moitié du capital (mais pas des droits de vote) d'une SEL de biologistes médicaux dans laquelle ils n'exercent pas ; les professionnels en exercice au sein de la société, s'ils ne détiennent pas la majorité du capital, doivent donc conserver la majorité des droits de vote ;
- ◆ l'article 31-1 qui a créé la société de participations financières de profession libérale (SPFPL), holding de participations financières qui peut prendre la forme d'une SARL, d'une SA, ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de cet article, plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL de biologistes médicaux doit être détenue par des personnes exerçant la profession de biologiste médical. Une part minoritaire du capital peut également être détenue par d'autres biologistes médicaux, par des biologistes médicaux retraités (et ce pendant un délai de dix ans au plus), par les ayants droit d'un biologiste médical décédé (pendant un délai de cinq ans) ou par des personnes physiques exerçant une profession libérale de santé quelconque.

Cependant, en l'absence de décret d'application relatif aux biologistes médicaux, l'article 31-1 n'était pas appliqué, et les biologistes médicaux ne pouvaient pas créer de SPFPL. Saisi sur ce point, le Conseil État a considéré dans sa décision n° 349300 du 28 mars 2012 que l'application des dispositions législatives relatives aux SPFPL n'est pas manifestement impossible en l'absence de décrets d'application, et qu'en conséquence l'article 31-1 de la loi de 1990 est immédiatement applicable. Ainsi, les biologistes médicaux peuvent constituer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012 dans un cadre juridique clair.

2.5.2.5.2. Dispositions réglementaires spécifiques aux SEL de biologistes médicaux

Les dispositions réglementaires spécifiques aux sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux sont les suivantes :

- ◆ l'article R. 6212-83 du code de la santé publique dispose que la détention directe ou indirecte d'une part du capital d'une SEL exploitant un laboratoire est interdite :
 - aux autres professions de santé ;

Annexe 10

- aux fournisseurs, distributeurs ou fabricants de matériel ou de réactifs d'analyses de biologie médicale ;
 - aux entreprises d'assurance et de capitalisation ;
 - aux organismes de prévoyance de retraite et de protection sociale ;
 - aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé.
- ◆ l'article R. 6212-82 du code de la santé publique pris en application de l'article 6 de la loi de 1990 dispose que toute personne physique ou morale n'exerçant pas une profession de santé peut détenir jusqu'à 25 % du capital, et moins de la moitié si la SEL est constituée sous la forme d'une SCA ;
 - ◆ l'article R. 6212-81 du code de la santé publique dispose qu'une personne physique ou morale exerçant la profession de biologiste médical ne peut détenir des participations que dans deux SEL exploitant un laboratoire.

2.5.2.5.3. Évolutions récentes des règles relatives à la détention du capital des SEL de biologistes médicaux

Dans le cadre de la réforme de la biologie médicale, l'article L6223-5, introduit dans le code de la santé publique par l'ordonnance du 13 janvier 2010, a interdit la détention de tout ou partie du capital d'une société exploitant un laboratoire :

- ◆ aux personnes physiques ou morales exerçant une profession de santé autorisée à prescrire des examens de biologie médicale ;
- ◆ aux personnes physiques ou morales exerçant une profession fournissant, distribuant ou fabriquant des dispositifs médicaux ou des dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, d'une entreprise d'assurance et de capitalisation ou d'un organisme de prévoyance, de retraite et de protection sociale obligatoire.

Bien qu'originellement destiné à réduire les risques de conflit d'intérêts, cet article a été jugé par le Conseil État (décision du 23 décembre 2010 – n° 337396) comme étant de nature à assouplir la réglementation relative à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale, sans que le législateur ait habilité le gouvernement à le faire. Le Conseil État a donc annulé l'ordonnance en tant qu'elle n'interdit ni aux professionnels de santé qui ne sont pas autorisés à prescrire des examens de biologie médicale, ni aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux de droit privé, de participer directement ou indirectement au capital d'une société exploitant un LBM.

Par ailleurs, le 16 décembre 2010, la Cour de justice des communautés européennes a rendu un arrêt dans lequel :

- ◆ elle valide la règle limitant à 25 % la part du capital d'une société exploitant un laboratoire de biologie médicale pouvant être détenue par une personne physique ou morale extérieure à la profession, reconnaissant qu'elle est justifiée par des impératifs de santé publique ;
- ◆ elle condamne la France en ce qu'elle interdit aux biologistes médicaux de détenir des parts dans plus de deux entreprises exploitant un laboratoire. Toutefois, au 15 novembre 2012, l'article R6212-81 du code de la santé publique dispose toujours qu'une personne physique ou morale ne peut détenir des participations que dans deux SEL exploitant un ou plusieurs laboratoires de biologie médicale.

Enfin, la loi Fourcade du 10 août 2011 a tenté d'introduire deux dispositions nouvelles relatives à la détention du capital des sociétés exploitant un laboratoire :

- ◆ les biologistes exerçant dans un laboratoire doivent détenir une part minimale du capital social de la société exploitant le laboratoire ;

Annexe 10

- ◆ les biologistes médicaux peuvent constituer des SPFPL.

Toutefois, ces deux dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elles étaient sans rapport avec l'objet de la loi qui les introduisait. Cependant, les biologistes médicaux peuvent créer librement des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012.

2.5.3. Libre prestation de services

Aux termes des articles L6213-4 et R6221-14 du code de la santé publique, un biologiste médical ressortissant d'un État, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui est établi et exerce légalement les activités de biologiste médical dans l'un de ces états peut exécuter en France, de manière temporaire et occasionnelle, des actes de sa profession sans être inscrit au tableau de l'ordre des pharmaciens ou des médecins (selon la formation du professionnel). L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable au conseil national de l'ordre correspondant et est accompagnée de pièces justificatives dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration, le Conseil national de l'ordre informe le prestataire, au vu de l'examen de son dossier :

- ◆ soit qu'il peut débiter la prestation de services ;
- ◆ soit qu'il ne peut pas débiter la prestation de services ;
- ◆ soit, lorsque la vérification des qualifications professionnelles du prestataire met en évidence une différence substantielle avec la formation exigée en France, le conseil national informe le biologiste médical qu'il doit démontrer qu'il a acquis les connaissances et compétences manquantes, notamment en se soumettant à une épreuve d'aptitude. S'il satisfait à ce contrôle, il est informé dans le délai d'un mois qu'il peut débiter la prestation de services. Dans le cas contraire, il est informé qu'il ne peut pas débiter la prestation de services.

En outre, le prestataire doit posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la réalisation de la prestation, est tenu de respecter les règles professionnelles applicables en France et est soumis à la juridiction disciplinaire ordinaire.

2.5.4. Les ordres dont relèvent les biologistes médicaux disposent de pouvoirs disciplinaires

L'ordre des pharmaciens et l'ordre des médecins disposent de pouvoirs disciplinaires portant sur les biologistes médicaux. Les sanctions disciplinaires possibles sont : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice temporaire ou définitive (qui prend la forme de la radiation du tableau de l'ordre dans le cas de l'ordre des médecins).

La mission souligne qu'aux termes de la réglementation actuelle, les pouvoirs disciplinaires de l'ordre lui permettent de sanctionner uniquement les biologistes médicaux inscrits à l'ordre, et non les actionnaires des structures d'exercice. Un éventuel contrôle, même partiel, du capital des structures d'exercice par des investisseurs extérieurs à la profession pourrait donc difficilement se concevoir sans une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires des ordres des médecins et des pharmaciens.

Annexe 10

Suite à la loi hôpital, patients, santé, territoire n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (loi HPST), un projet de décret discuté, puis approuvé par le Conseil d'État en 2010 a prévu d'introduire dans le code de la santé publique de nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient que l'ordre des pharmaciens et l'ordre des médecins peuvent également suspendre temporairement un professionnel en exercice en cas de compétence insuffisante et le contraindre à suivre une formation. Toutefois, et bien que l'objet de ce décret fasse consensus, celui-ci n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel au 31 janvier 2013, pour des raisons que la mission n'a pas été en mesure de déterminer.

La mission note enfin que des magistrats sont présents dans toutes les juridictions disciplinaires des deux ordres :

- ◆ en première instance, les chambres de discipline (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif ;
- ◆ en appel, la chambre disciplinaire nationale (pour l'ordre des médecins) ou la chambre disciplinaire d'appel (pour l'ordre des pharmaciens) sont présidées par un conseiller État ;
- ◆ enfin, un pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre disciplinaire nationale est possible devant le Conseil État

2.5.5. La publicité pour les laboratoires de biologie médicale

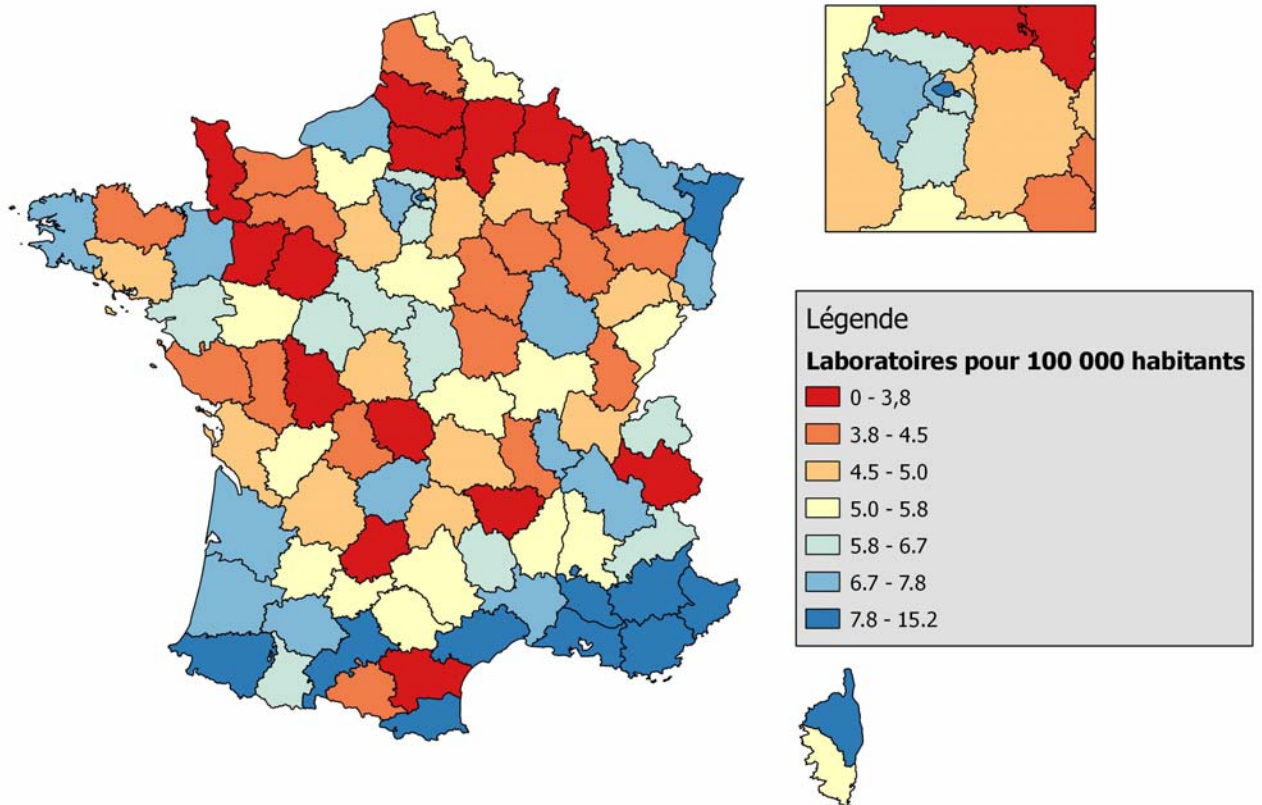
D'après l'article L6222-8 du code de la santé publique, toute forme de publicité ou de promotion, directe ou indirecte, en faveur d'un laboratoire de biologie médicale est interdite. Toutefois, des indications peuvent être publiées à l'occasion de l'ouverture d'un laboratoire ou de l'obtention de l'accréditation.

3. Principaux constats

3.1. En raison de la liberté d'implantation des laboratoires qui prévalait avant 2010, le maillage du territoire en laboratoire de biologie médicale n'est pas homogène

La liberté d'installation résultant de l'absence de réglementation sur ce point a abouti une situation de déséquilibre territorial, avec une densité de laboratoires forte dans certaines régions (en particulier les départements les plus méridionaux, en Île-de-France et en Alsace) et faible dans d'autres (Nord-Pas de Calais, Picardie et Champagne-Ardenne en particulier).

Carte 5 : Nombre de laboratoires pour 100 000 habitants, par département en 2011



Source : Insee et retraitements de la mission.

3.2. La réglementation relative à la détention du capital des laboratoires de biologie médicale est largement contournée dans les faits et incohérente avec la concentration du secteur souhaitée par le législateur

3.2.1. Bien que la réglementation française n'en prévoit qu'une ouverture limitée, le capital des laboratoires de biologie médicale est dans la pratique largement ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession,

Bien qu'elle ait eu pour objectif explicite d'encourager la concentration du secteur, la réforme de la biologie médicale lancée en 2010 a maintenu deux dispositions réglementaires importantes qui freinent cette concentration :

- ◆ l'article R6212-81 du code de la santé publique disposant que le nombre de participations au capital de SEL de biologistes médicaux que toute personne physique ou morale peut détenir est limité à deux ;
- ◆ l'article R6212-82 du code de la santé publique disposant que la participation au capital d'une SEL de biologistes médicaux que toute personne physique ou morale peut détenir ne peut dépasser 25 % (49 % dans le cas d'une SELCA).

Annexe 10

La première limitation a été invalidée par la décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes, et a été abrogée par le décret n° 2013-117 du 5 février 2013. La même décision de la Cour de justice des communautés européennes a confirmé la seconde restriction qui est donc toujours en vigueur. Cette seconde limitation est toutefois largement contournée par les acteurs les plus importants de secteurs de la biologie médicale qui, selon les constats faits par la mission, ont recours à deux types de méthodes pour développer leur réseau en France :

- ◆ le démembrement de propriété : la société Unilabs a acquis des laboratoires en démembrant la propriété du capital. En sus de la participation légale de 25 % au capital du laboratoire, Unilabs acquiert l'usufruit des 75 % restants, tandis que les biologistes médicaux en activité dans le laboratoire conservent la nue-propriété de ces 75 % du capital. Toutefois, l'ordre des pharmaciens a lancé une procédure contre Unilabs afin d'interdire ce type de montage. Dans son arrêt rendu le 31 mars 2011, la cour administrative d'appel de Paris a donné raison à l'ordre des pharmaciens ;
- ◆ l'utilisation de sociétés de biologie médicale étrangères : aux termes de la réglementation actuelle, la majorité du capital d'un laboratoire de biologie médicale situé en France peut être détenue par une personne physique ou morale française ou étrangère exerçant la profession de biologiste médical ; les biologistes médicaux en exercice dans le laboratoire doivent en revanche conserver la majorité des droits de vote. Par conséquent, des sociétés étrangères dotées de la qualification de biologiste peuvent acquérir librement la majorité du capital de laboratoires en France, et ce quand bien même ces sociétés sont situées dans des pays dont la réglementation autorise des investisseurs extérieurs à la profession à détenir la majorité du capital et des droits de vote d'une société exploitant des laboratoires de biologie médicale.

Cette situation a deux conséquences paradoxales :

- ◆ contrairement à la réglementation en vigueur, toute personne physique ou morale peut dès aujourd'hui détenir plus de la moitié du capital d'un laboratoire de biologie médicale, à condition que cette détention passe par l'intermédiaire d'une société étrangère de biologie médicale, et que le laboratoire soit exploité sous la forme d'une SELAS, d'une SELAFA ou d'une SELCA ;
- ◆ il est plus facile pour des investisseurs étrangers extérieurs à la profession de détenir la majorité du capital d'un laboratoire français (via une société de biologie médicale étrangère qu'ils possèdent déjà) que pour des investisseurs français, car ceux-ci doivent au préalable faire l'acquisition d'une société étrangère de biologie médicale.

3.2.2. Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des biologistes médicaux soit fermé aux investisseurs extérieurs à la profession

Aux termes de la réglementation domestique actuelle, le capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux n'est ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession qu'à hauteur de 25 %. Consulté sur ce point, le conseil national de l'ordre des pharmaciens affirme qu'il est indispensable que le capital des structures d'exercice soit fermé aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver l'indépendance des professionnels.

Outre le fait que cette fermeture du capital n'est plus appliquée dans les faits pour les raisons décrites ci-dessus, la mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

- ◆ l'indépendance capitalistique, qui consiste à détenir le contrôle sur le capital ou les droits de vote des structures d'exercice ;

Annexe 10

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

La mission note au contraire que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de faire prévaloir leur indépendance, dans le cas où leur employeur (ou toute autre partie prenante) tenterait de faire pression sur eux. A l'inverse, l'indépendance capitalistique ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire aux codes de déontologie des pharmaciens et des médecins, et que ce code protège l'indépendance professionnelle des pharmaciens biologistes et des médecins biologistes.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

La mission n'a pas identifié d'option de modernisation de la réglementation spécifique à la profession de biologiste médical.

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Le capital des laboratoires de biologie médicale pourrait être ouvert aux investisseurs

4.2.1.1. *Le capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux pourrait être entièrement ouvert aux investisseurs extérieurs à la profession*

N'ayant identifié aucun motif d'intérêt général justifiant que le capital des sociétés d'exercice des biologistes médicaux soit fermé aux investisseurs extérieurs et que la capacité entrepreneuriale des biologistes médicaux soit restreinte, et ayant constaté que ces deux réglementations sont contournées dans la pratique ou invalidées par la jurisprudence communautaire, la mission considère possible que le capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux soit ouvert à toute personne physique ou morale.

Cette réforme demanderait une profonde modification de la loi du 31 décembre 1990 et de ses textes d'application.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux biologistes médicaux d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ de mieux accompagner la concentration du secteur qui permet de tirer parti d'économies d'échelle ;

Annexe 10

- ◆ de simplifier de la réglementation et de la mettre en cohérence avec les pratiques du secteur.

L'ouverture du capital des sociétés d'exercice libéral de biologistes médicaux devrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des structures d'exercice soient exclusivement des biologistes médicaux ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital de laboratoires de biologie médicale un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital ne mette pas en péril la continuité de l'offre de soins.

4.2.1.2. Le respect de l'indépendance des professionnels pourrait être assuré par un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline des ordres des médecins et des pharmaciens

L'ouverture du capital des laboratoires de biologie médicale à des actionnaires extérieurs à la profession justifierait une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires des ordres des médecins et des pharmaciens, afin qu'ils soient en mesure d'assurer le respect de l'indépendance des biologistes médicaux par les investisseurs.

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

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

ANNEXE 12

Annexe sectorielle sur la profession de chirurgien-dentiste

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie de la profession de chirurgien-dentiste.....	1
1.2.2. Formes juridiques des unités légales.....	2
1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	2
1.3. Analyse économique de la profession	3
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	3
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	5
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice.....	6
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	8
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	8
1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels	9
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	10
2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées	10
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées.....	11
2.3. Modes de rémunération	11
2.3.1. Les honoraires des actes remboursables effectués par les chirurgiens-dentistes sont partiellement réglementés.....	11
2.3.2. Les honoraires des actes dentaires non remboursables sont libres.....	12
2.3.3. Les prix de revente des prothèses dentaires sont libres.....	12
2.4. Conditions d'accès à la profession	12
2.4.1. L'accès à la profession de chirurgien-dentiste est réglementé.....	12
2.5. Modalités d'exercice particulières	13
2.5.1. Libre prestation de services.....	13
2.5.2. L'ordre des chirurgiens-dentistes dispose de pouvoirs disciplinaires.....	13
2.5.3. Formes juridiques des structures d'exercices et détention du capital	14
2.5.4. L'information fournie par le chirurgien-dentiste est encadrée par la réglementation	16
2.5.5. Réglementation applicable aux prothèses dentaires.....	17
3. PRINCIPAUX CONSTATS.....	18
3.1. Le <i>numerus clausus</i> des études de chirurgie dentaire est contourné par les chirurgiens-dentistes titulaires d'un diplôme étranger qui bénéficient de la reconnaissance automatique des qualifications	18
3.2. L'existence du <i>numerus clausus</i> des études de chirurgie dentaire n'est pas justifiée	18
3.3. Les modes de rémunération des chirurgiens-dentistes ne sont plus adaptés à la réalité du secteur.....	19
3.3.1. La nomenclature des actes dentaires est obsolète	19

3.3.2.	<i>Cette nomenclature introduit des distorsions sur le marché des soins dentaires.....</i>	19
3.3.3.	<i>Les prix de vente des prothèses dentaires se caractérisent par un manque de transparence.....</i>	20
3.4.	La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de SEL de chirurgiens dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation.....	21
3.4.1.	<i>La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes.....</i>	21
3.4.2.	<i>Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire.....</i>	21
3.4.3.	<i>Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des chirurgiens-dentistes soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes soit limité.....</i>	22
4.	OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	23
4.1.	Options spécifiques à la profession	23
4.1.1.	<i>Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.....</i>	23
4.1.2.	<i>Réformer la prise en charge des soins dentaires par l'assurance maladie.....</i>	24
4.2.	Options communes à d'autres professions.....	24
4.2.1.	<i>Le numerus clausus des études de chirurgie dentaire pourrait être supprimé.....</i>	24
4.2.2.	<i>Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait être ouvert aux investisseurs.....</i>	25

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,35 %
Chiffre d'affaires	9 762 700 000 €
Valeur ajoutée	6 835 100 000 €
Résultat net comptable	3 332 500 000 €
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	34,14 %
Effectifs salariés	29 461
Nombre d'unités légales	37 505

Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.

1.2. Structure du secteur

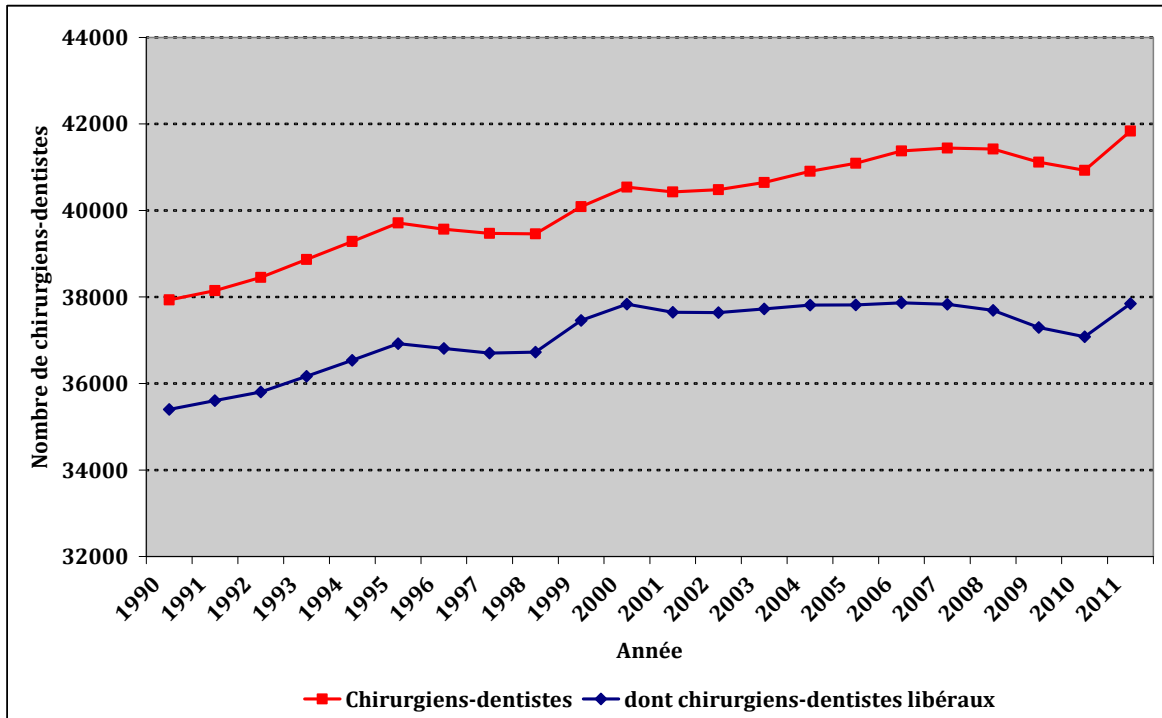
1.2.1. Démographie de la profession de chirurgien-dentiste

Au 1^{er} janvier 2011, le nombre de chirurgiens-dentistes en activité en France était de 41 836, dont 37 850 chirurgiens-dentistes exerçant dans un cadre libéral. Le nombre de chirurgiens-dentistes libéraux a stagné depuis le début des années 2000. La densité de chirurgiens-dentistes en France est de 67 pour 100 000 habitants en 2011, ce qui est très proche de la moyenne de l'Union Européenne (68 pour 100 000 habitants en 2008)¹.

¹ Source : *Manual of dental practice*, publié par le Council of European Dentists en 2008.

Annexe 12

Graphique 1 : nombre de chirurgiens-dentistes en activité en France, par année



Source : Eco-santé France d'après données Adeli de la Drees.

1.2.2. Formes juridiques des unités légales

Tableau 2 : Formes juridiques des structures d'exercice des chirurgiens-dentistes au 31 décembre 2012

Forme juridique	Effectif	Part dans les structures d'exercice
Cabinets en nom propre (exercice individuel ou en groupe)	27 251	70,8 %
dont sociétés civiles de moyens	9 896	25,7 %
Sociétés civiles professionnelles	575	1,5 %
Sociétés d'exercice libéral	3 718	9,7 %
Autres types de sociétés	6 937	18,0 %
Total	38 481	100,0 %

Source : Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes. Il est normal que le nombre de structures d'exercice diffère du nombre d'unités légales du secteur tel qu'il peut être connu par les données de la DGFIP, dans la mesure où les méthodes de comptage et les périmètres sont différents.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (pour les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

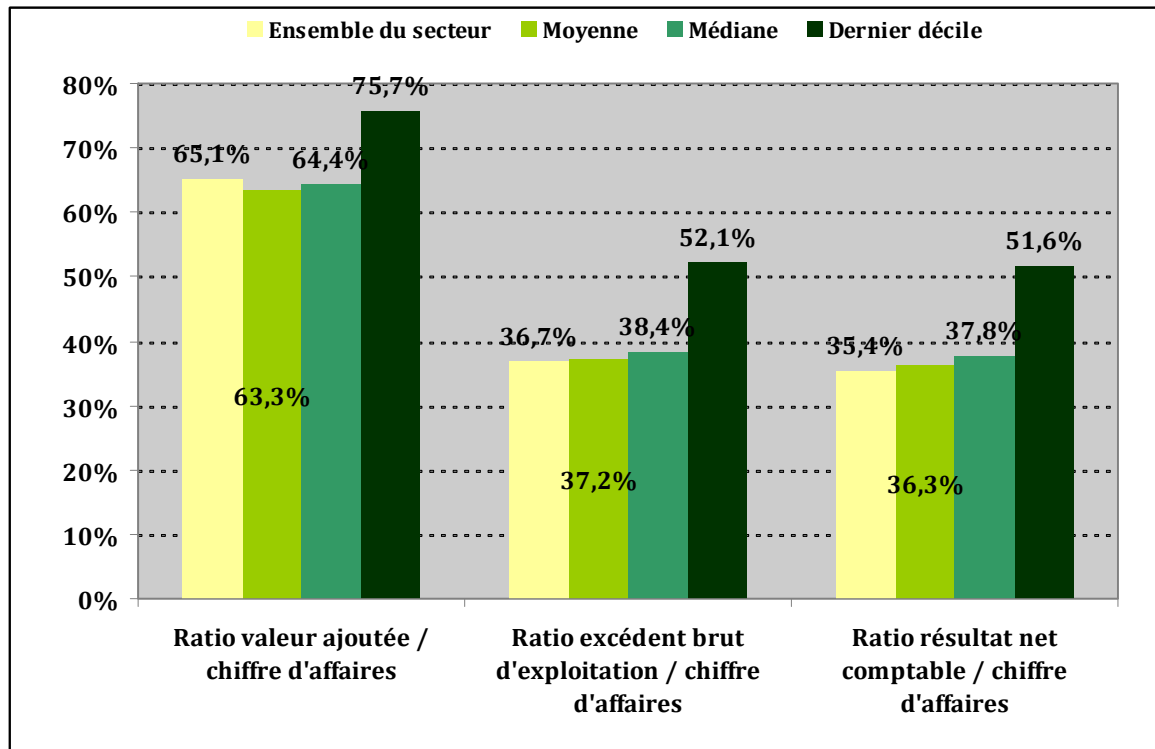
Annexe 12

Tableau 3 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Décile supérieur (top 10 %)
Chiffre d'affaires	9 133 132 865 €	282 122 €	233 717 €	341 520 €	492 477 €
Valeur ajoutée	5 943 458 469 €	183 593 €	149 424 €	225 836 €	333 629 €
Excédent brut d'exploitation	3 355 261 020 €	103 644 €	82 915 €	128 491 €	191 814 €
Résultat net comptable	3 231 292 802 €	99 814 €	80 113 €	125 440 €	186 666 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que se versent les chirurgiens-dentistes associés.

Annexe 12

La grande majorité du secteur des chirurgiens-dentistes libéraux est constituée d'entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (90 % des unités légales du secteur, voir tableau 4) ; le résultat net comptable moyen des entreprises de ce sous-échantillon s'élève à 99 794 € en 2010, soit 4,05 fois le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est plus élevé en moyenne (302 074 €), vraisemblablement en raison d'une taille plus importante ; toutefois, ce type d'unité légale est peu fréquent dans le secteur (2 %). Enfin, les sociétés de chirurgiens-dentistes imposées à l'impôt sur les sociétés (8 % des unités légales) ont un résultat net moyen plus faible (50 615 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les chirurgiens-dentistes associés se versent.

Tableau 4 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

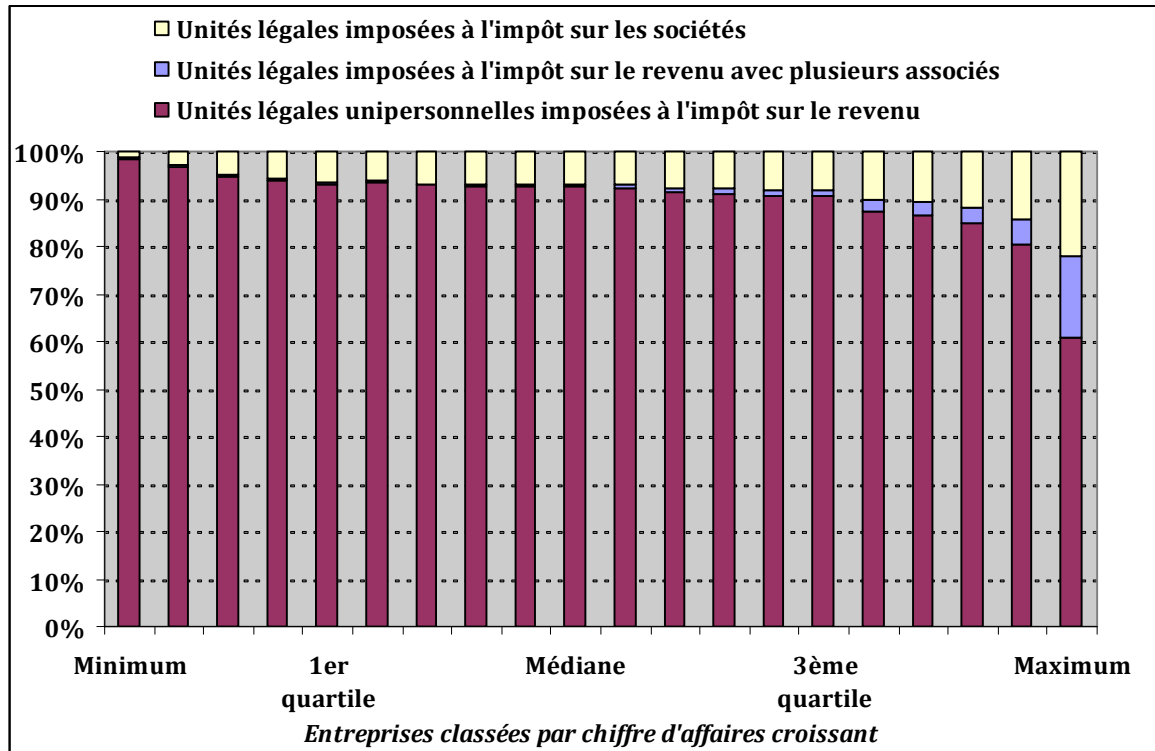
Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	29 032	99 794 €	82 945 €	24 627 €	20 107 €	4,05	4,13
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	656	302 074 €	246 160 €				
Entreprise imposée à l'IS	2 685	50 615 €	32 579 €				
Total	32 373	99 814 €	80 113 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010. IR = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés.

Le graphique 3 confirme que les unités légales du secteur de la pratique dentaire sont majoritairement des entreprises individuelles imposées à l'impôt sur le revenu, et que les autres types d'unités légales (entreprises imposées à l'impôt sur le revenu comprenant plusieurs associés et entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés) sont principalement des structures de taille importante.

Annexe 12

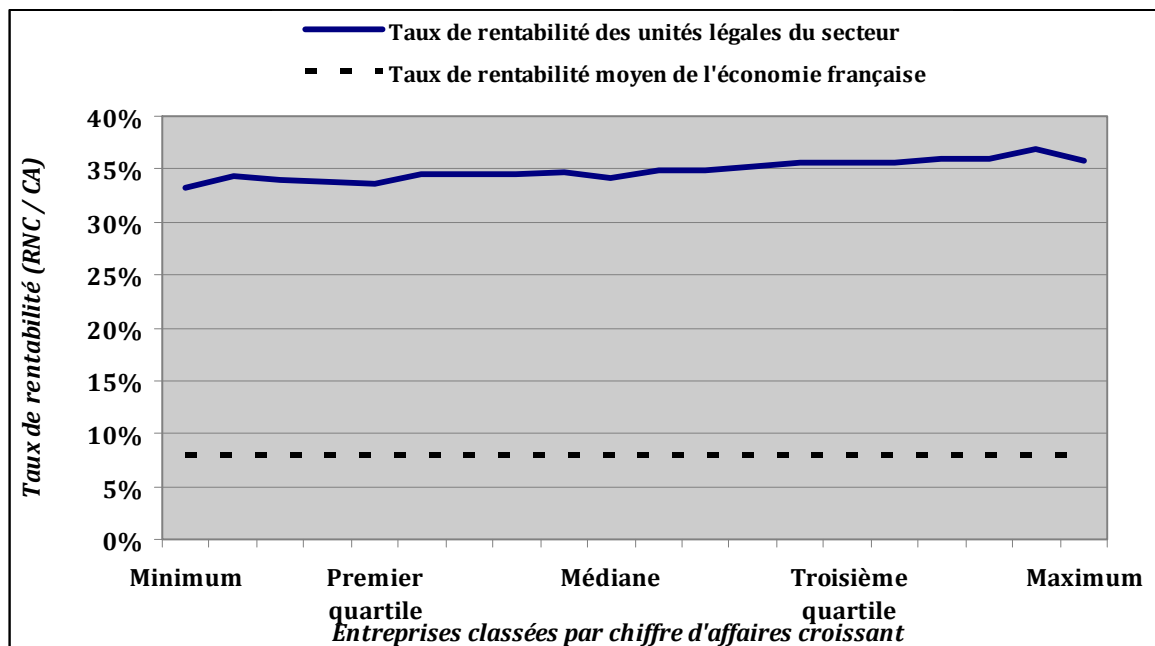
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vingtile de chiffre d'affaires est de 33,7 %.

Annexe 12

La rentabilité moyenne des entreprises du secteur de la pratique dentaire en 2010 est proche de 35 % (graphique 4), soit plus de quatre fois la rentabilité moyenne de l'économie au cours de la même période (7,9 %). On peut également constater que cette rentabilité croît légèrement en fonction du chiffre d'affaires, d'environ 33 % pour les plus petites unités légales jusqu'à 37 % pour les plus grandes, et ce bien que la rentabilité réelle des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, qui forment une part significative des plus grandes unités légales du secteur, soit sous-estimée (car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les chirurgiens-dentistes associés). Cette légère croissance de la rentabilité en fonction du chiffre d'affaires reflète donc vraisemblablement la présence d'économies d'échelle significatives dans ce secteur.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des chirurgiens-dentistes, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un chirurgien-dentiste exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un chirurgien-dentiste exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé.²

² Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

Annexe 12

Tableau 5 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des chirurgiens-dentistes en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des chirurgiens-dentistes exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de chirurgiens-dentistes exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu).

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	7 213 €	10 584 €	- 22 285 €
Les 10 % qui gagnent le moins	30 879 €	71 572 €	3 746 €
Les 25 % qui gagnent le moins	52 385 €	145 434 €	17 253 €
Moyenne	99 794 €	302 074 €	50 615 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	82 945 €	246 160 €	32 579 €
Les 25 % qui gagnent le plus	126 004 €	393 456 €	60 822 €
Les 10 % qui gagnent le plus	182 015 €	591 800 €	115 063 €
Les 1 % qui gagnent le plus	382 065 €	1 171 342 €	285 140 €
Nombre d'unités légales	29 032	656	2 685
Rapport interquartile (P75/P25)	2,4	2,7	3,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Tableau 7 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010

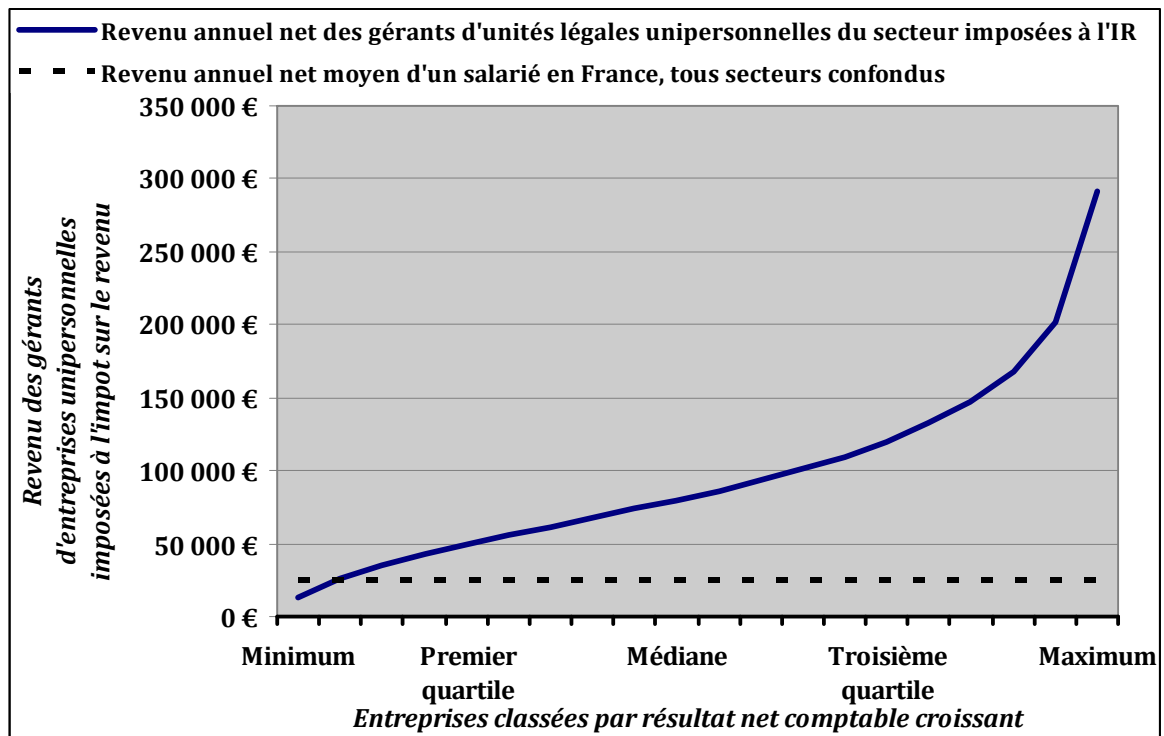
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	6 211 €	15 085 €	- 36 198 €
Les 10 % qui gagnent le moins	28 300 €	61 295 €	3 449 €
Les 25 % qui gagnent le moins	48 988 €	150 530 €	19 464 €
Moyenne	100 164 €	306 045 €	55 984 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	81 326 €	237 670 €	34 647 €
Les 25 % qui gagnent le plus	128 538 €	400 152 €	67 327 €
Les 10 % qui gagnent le plus	186 419 €	608 486 €	127 057 €
Les 1 % qui gagnent le plus	421 563 €	1 223 981 €	343 779 €
Nombre d'unités légales	5 425	99	654
Rapport interquartile (P75/P25)	2,6	2,7	3,5

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, plus de 90 % des chirurgiens-dentistes libéraux exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu retirent de leur activité libérale des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 5). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus professionnels supérieurs à 126 000 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus professionnels supérieurs à 182 000 € par an.

Graphique 5 : Répartition des revenus des chirurgiens-dentistes exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles à l'impôt sur le revenu gagnent plus de 81 649 €.

1.4.4. Analyse des revenus des associés d'entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, d'après un échantillon de dossiers individuels

La mission nationale d'audit de la DGFIP a analysé les dossiers fiscaux des associés de 19 sociétés de chirurgiens-dentistes imposées à l'impôt sur les sociétés et choisies aléatoirement dans les départements des Hauts-de-Seine et d'Indre-et-Loire. Cette analyse a permis de calculer la part moyenne de chaque type de revenu (traitements et salaires, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers, autres revenus) dans les revenus du premier associé de la société rattachables à l'activité de celle-ci. Ainsi, on constate sur l'échantillon de dossiers analysés que pour le premier associé le revenu total rattachable à l'activité s'élève à 150 802 € en moyenne, ce qui est supérieur de 50 % au revenu moyen des chirurgiens-dentistes en activité dans des entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu.

Ce revenu est composé à 88,6 % de traitements et salaires (133 600 € en moyenne), à 5,3 % de revenus de capitaux mobiliers (8 051 € en moyenne), à 4,7 % de revenus fonciers (7 155 € en moyenne), et à 1,3 % d'autres revenus (1 995 € en moyenne).

Tableau 8 : Part moyenne de chaque type de revenu dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité, pour l'échantillon de dossiers analysés par la MNA

Type de revenu	Montant moyen de ce type de revenu	Part moyenne dans les revenus du premier associé rattachables à l'activité
Traitement et salaires	133 600 €	88,6 %
Revenus de capitaux mobiliers	8 051 €	5,3 %
Revenus fonciers	7 155 €	4,7 %
Autres revenus	1 995 €	1,3 %
Total des revenus rattachables à l'activité	150 802 €	100,0 %
Nombre de dossiers analysés	19	-

Source : Mission nationale d'audit.

2. Activité de la profession

2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées

Aux termes de l'article L4111-1 du code de la santé publique, les chirurgiens-dentistes ont le monopole de la pratique de la pratique de l'art dentaire, dans lequel le code de la santé publique inclut la prévention, le diagnostic et le traitement des maladies congénitales ou acquises, réelles ou supposées, de la bouche, des dents, des maxillaires et des tissus attenants. Une liste non exhaustive des actes relevant de l'art dentaire comprend :

- ◆ les soins conservateurs : soins des caries, obturation des cavités, détartrage, scellement des puits et sillons, endodontie (traitement des maladies de la pulpe dentaire) ;
- ◆ les soins chirurgicaux³ : extraction de dents, traitement des lésions osseuses et gingivales ;
- ◆ les soins prothétiques : prise d'empreintes, adaptation et pose de prothèses, pose d'implants ;
- ◆ les soins esthétiques : blanchiment, pose de facettes.

Selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation⁴, le monopole des chirurgiens-dentistes s'étend à la prise d'empreinte permettant la fabrication des prothèses dentaires, à leur adaptation et à leur pose dans la bouche des patients (monopole du « travail en bouche »).⁵ Dans la mesure où elle requiert un travail en bouche d'adaptation et de pose, la vente de prothèses dentaires au consommateur relève du monopole des chirurgiens-dentistes. C'est pourquoi les fabricants de prothèses dentaires ne peuvent pas vendre directement leurs produits aux consommateurs et doivent obligatoirement passer par les chirurgiens-dentistes.

En revanche, la jurisprudence a constamment affirmé que la fabrication de prothèses dentaires ne relève pas de l'art dentaire et peut donc être pratiquée par des professionnels autres que les chirurgiens-dentistes.

Les relations entre les chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie sont fixées par la convention nationale des chirurgiens-dentistes de mai 2006.

³ Les chirurgiens-dentistes n'ont pas le monopole des soins chirurgicaux *stricto sensu* dans la mesure où ces soins relèvent également des compétences du médecin stomatologue.

⁴ Voir notamment l'arrêt du 3 mars 1987 de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

⁵ Les prothèses dentaires sont définies comme les dispositifs médicaux réalisés sur mesure pour un patient, sur la base de la prescription d'un chirurgien-dentiste, et destinés à la restauration et au rétablissement fonctionnel et esthétique du système manducateur.

2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées

Les chirurgiens-dentistes peuvent pratiquer des soins esthétiques tels le blanchiment des dents, mais n'en ont pas le monopole.

2.3. Modes de rémunération

La rémunération des chirurgiens-dentistes est constituée des honoraires qu'ils reçoivent suite aux actes dentaires qu'ils effectuent. Le mode de fixation des honoraires varie selon que l'acte effectué est remboursable par l'assurance-maladie ou pas :

- ◆ les honoraires des actes remboursables sont en partie réglementés, comme décrit ci-dessous ;
- ◆ les honoraires des actes non remboursables sont libres, et fixés par entente directe entre le chirurgien-dentiste et son patient.

2.3.1. Les honoraires des actes remboursables effectués par les chirurgiens-dentistes sont partiellement réglementés

De façon générale, un acte effectué par un chirurgien-dentiste est remboursable s'il figure dans la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP). Cette nomenclature qui date de 1972 recense l'ensemble des actes pris en charge par l'assurance-maladie ; elle a vocation à être remplacée par la classification commune des actes médicaux (CCAM) introduite en 2003. Cependant, l'union des caisses d'assurance maladie a décidé le 11 mars 2005 que la NGAP reste temporairement en vigueur pour les actes des chirurgiens-dentistes (ainsi que pour ceux des sages-femmes et des auxiliaires médicaux).

Lorsqu'un acte figure dans la NGAP, celle-ci lui associe une lettre-clé (les lettres-clés des actes des chirurgiens-dentistes sont les lettres C, V, TO, SC, SPR, D ou DC) et un coefficient ; en appliquant le coefficient à la valeur de la lettre-clé définie par l'assurance-maladie, on obtient le tarif conventionnel des honoraires de l'acte, qui sert de base de calcul pour la prise en charge de l'acte par l'assurance-maladie.

La valeur des lettres-clés est fixée dans la convention nationale de chirurgiens-dentistes, après négociations entre l'UNCAM et les organisations représentatives de la profession.

Un chirurgien-dentiste non conventionné (secteur 2) n'est tenu de respecter le tarif conventionnel pour aucun des actes remboursables qu'il effectue. Il est à noter que ces actes sont alors pris en charge par l'assurance-maladie sur la base du tarif d'autorité qui est inférieur au tarif conventionnel. Toutefois, très peu de chirurgiens-dentistes sont non conventionnés (moins de 1 % d'après les données du SNIR).

La situation est différente pour les chirurgiens-dentistes conventionnés (secteur 1, environ 98 % des chirurgiens-dentistes). Aux termes de la convention nationale des chirurgiens-dentistes, le chirurgien-dentiste conventionné perçoit des honoraires obligatoirement égaux au tarif conventionnel pour les actes suivants : consultations, soins conservateurs et chirurgicaux, actes radiologiques et actes de prévention ; ces actes sont dits opposables. En revanche, les honoraires rémunérant les soins prothétiques et orthodontiques font l'objet d'une entente directe avec le patient ; ces actes sont dits non opposables.

2.3.2. Les honoraires des actes dentaires non remboursables sont libres

Les actes dentaires ne figurant sur la NGAP ne sont pas remboursables, et les honoraires correspondants sont fixés librement par le chirurgien-dentiste. Les actes dentaires non remboursables comprennent notamment : le blanchiment des dents, la pose d'implants, orthodontie pour adultes, et certains actes prothétiques.

2.3.3. Les prix de revente des prothèses dentaires sont libres

Au titre de leur monopole sur la vente des prothèses dentaires aux patients, les chirurgiens-dentistes achètent les prothèses aux prothésistes et les revendent aux patients, généralement à un prix strictement supérieur au prix d'achat. Les chirurgiens-dentistes assurent donc un rôle d'intermédiation commerciale. Il n'est toutefois pas possible de connaître l'importance des revenus que les chirurgiens-dentistes peuvent tirer de la revente des prothèses, car les honoraires rémunérant les soins prothétiques ne distinguent pas le prix de revente de la prothèse de l'acte d'adaptation et de pose qui l'accompagne.

2.4. Conditions d'accès à la profession

2.4.1. L'accès à la profession de chirurgien-dentiste est réglementé

2.4.1.1. Des conditions de diplôme restrictives

L'article L4141-3 du code de la santé publique dispose que seuls les titulaires de l'un des diplômes suivants peuvent exercer la profession de chirurgien-dentiste :

- ◆ le diplôme d'État de docteur en chirurgie dentaire, obtenu après six à huit années d'études d'odontologie ;
- ◆ le diplôme État de chirurgien-dentiste ;
- ◆ un titre de formation de praticien de l'art dentaire délivré par un État membre de l'Union européenne ou par un État de l'Espace économique européen et figurant sur une liste établie par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé, ou un titre de formation de praticien de l'art dentaire ne figurant pas sur cette liste, accompagné d'une attestation de l'un de ces États certifiant que le titulaire de titre de formation s'est consacré aux activités de praticien de l'art dentaire pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation.

En outre, les chirurgiens-dentistes ne peuvent exercer qu'à la condition d'être inscrits auprès de l'ordre national des chirurgiens dentistes.

Pour avoir une spécialité en orthodontie, un docteur en chirurgie dentaire doit être titulaire de l'un des titres suivants :

- ◆ le certificat d'études cliniques spécialisées mention orthodontie (CESMO), qui a été supprimé en novembre 2011 ;
- ◆ le diplôme d'études spécialisées d'orthopédie dento-faciale, mis en place en 2011 en remplacement du CESMO.

2.4.1.2. *Le numerus clausus des études de chirurgie dentaire a été relevé depuis une dizaine d'années*

Depuis 1971, seul un nombre déterminé d'étudiants de première année des facultés de médecine est autorisé à poursuivre les études d'odontologie en deuxième année et au-delà, comme pour les autres professions médicales. Ce numerus clausus est fixé chaque année par arrêté du ministre de la santé. La mise en place d'une première année commune aux études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et de sage-femme (intervenue en 2009) n'a pas modifié cette réglementation.

Tableau 9 : Nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en odontologie, par année

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Numerus clausus	801	850	930	977	977	977	1 047	1 097	1 154	1 154	1 200

Comme on peut le voir dans le tableau 9, le numerus clausus des études d'odontologie a été considérablement relevé depuis une dizaine d'années (+50 % entre 2002 et 2012).

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Libre prestation de services

Aux termes des articles R4222-5 et L4112-7 du code de la santé publique, un chirurgien-dentiste ressortissant d'un État, membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, qui est établi et exerce légalement les activités de chirurgien-dentiste dans l'un de ces États peut exécuter en France, de manière temporaire et occasionnelle, des actes de sa profession sans être inscrit au tableau de l'ordre des chirurgiens-dentistes. L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable au conseil national de l'ordre et est accompagnée de pièces justificatives dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé.

Dans un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration, le Conseil national de l'ordre informe le prestataire, au vu de l'examen de son dossier :

- ◆ soit qu'il peut débiter la prestation de services ;
- ◆ soit qu'il ne peut pas débiter la prestation de services ;
- ◆ soit, lorsque la vérification des qualifications professionnelles du prestataire met en évidence une différence substantielle avec la formation exigée en France, le conseil national informe le chirurgien-dentiste qu'il doit démontrer qu'il a acquis les connaissances et compétences manquantes, notamment en se soumettant à une épreuve d'aptitude. S'il satisfait à ce contrôle, il est informé dans le délai d'un mois qu'il peut débiter la prestation de services. Dans le cas contraire, il est informé qu'il ne peut pas débiter la prestation de services.

En outre, le prestataire doit posséder les connaissances linguistiques nécessaires à la réalisation de la prestation, est tenu de respecter les règles professionnelles applicables en France et est soumis à la juridiction disciplinaire ordinaire.

2.5.2. L'ordre des chirurgiens-dentistes dispose de pouvoirs disciplinaires

L'ordre des chirurgiens-dentistes dispose de pouvoirs disciplinaires. Les sanctions disciplinaires possibles sont : l'avertissement, le blâme et l'interdiction d'exercice temporaire et la radiation du tableau de l'ordre qui vaut interdiction d'exercice permanente.

Annexe 12

La mission souligne qu'aux termes de la réglementation actuelle, les pouvoirs disciplinaires de l'ordre lui permettent de sanctionner uniquement les chirurgiens-dentistes inscrits à l'ordre, et non les actionnaires des sociétés d'exercice. Une éventuelle ouverture du capital des sociétés d'exercice à des investisseurs extérieurs à la profession pourrait donc utile être accompagnée d'une extension et d'un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline de l'ordre.

Suite à la loi hôpital, patients, santé, territoire n° 2009-879 du 21 juillet 2009 (loi HPST), un projet de décret discuté, puis approuvé par le Conseil État en 2010 a prévu d'introduire dans le code de la santé publique de nouvelles dispositions réglementaires qui prévoient que l'ordre peut également suspendre temporairement un professionnel en exercice en cas de compétence insuffisante et le contraindre à suivre une formation. Toutefois, et bien que l'objet de ce décret fasse consensus, celui-ci n'avait toujours pas été publié au Journal Officiel au 31 janvier 2013, pour des raisons que la mission n'a pas été en mesure de déterminer.

La mission note enfin que des magistrats sont présents dans toutes les juridictions disciplinaires de l'ordre des chirurgiens-dentistes :

- ◆ en première instance, les chambres de discipline (chambre régionale) sont présidées par un conseiller de tribunal administratif ;
- ◆ en appel, la chambre disciplinaire nationale est présidée par un conseiller État ;
- ◆ enfin, un pourvoi en cassation contre les décisions de la chambre disciplinaire nationale est possible devant le Conseil État

2.5.3. Formes juridiques des structures d'exercices et détention du capital

2.5.3.1. Formes juridiques autorisées

Les chirurgiens-dentistes peuvent exercer leur profession sous plusieurs régimes juridiques : exercice en nom propre, entreprise individuelle (éventuellement à responsabilité limitée), société d'exercice libéral, société civile professionnelle, ou exercice pluriprofessionnel dans le cadre d'une maison de santé qui peut, le cas échéant, être constituée en société interprofessionnelle de soins ambulatoires.

Tableau 10 : Structures d'exercices autorisées pour les chirurgiens-dentistes

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Non
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Non
Société civile professionnelle (SCP)	-	Oui
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Oui
	SELAFA	Oui
	SELAS	Oui
	SELCA	Oui
Société à responsabilité limitée		Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui
Société interprofessionnelle de soins ambulatoires		Oui

Source : Mission IGF.

SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée

SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme

SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée

SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions

Outre les structures d'exercice autorisées qui sont présentées dans le tableau précédent, les chirurgiens-dentistes peuvent créer des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. Les SPFPL n'ont pas pour objet d'être des structures d'exercice, mais de permettre des prises de participations dans des SEL (qui sont les structures d'exercice) et d'assurer des activités dites accessoires (secrétariat, gestion logistique...).

2.5.3.2. Réglementation relative à la détention du capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes

2.5.3.2.1. Dispositions législatives générales

Depuis la loi du 31 décembre 1990 et ses décrets d'application, les chirurgiens-dentistes peuvent constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL). Les sociétés d'exercice libéral peuvent opter pour le statut de société à responsabilité limitée (SELARL), de société à forme anonyme (SELAFA), de société par actions simplifiées (SELAS, depuis la loi du 15 mai 2001) ou de société en commandite par actions (SELCA).

Aux termes de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990, la majorité du capital et des droits de vote d'une société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes doit être détenue par les chirurgiens-dentistes en exercice dans la société.

Par ailleurs, la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (loi MURCEF) a introduit deux nouveautés dans la loi de 1990 :

- ◆ l'article 5-1 aux termes duquel les chirurgiens-dentistes ou une SPFPL de chirurgiens-dentistes sont autorisés à détenir plus de la moitié du capital (mais pas des droits de vote) d'une SEL de chirurgiens-dentistes dans laquelle ils n'exercent pas ; les professionnels en exercice au sein de la société, s'ils ne détiennent pas la majorité du capital, doivent donc conserver la majorité des droits de vote ;
- ◆ l'article 31-1 qui a créé la société de participations financières de profession libérale (SPFPL), holding de participations financières qui peut prendre la forme d'une SARL, d'une SA, ou d'une société en commandite par actions. Aux termes de cet article, plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL de chirurgiens-dentistes doit être détenue par des personnes exerçant la profession de chirurgien-dentiste. Une part minoritaire du capital peut également être détenue par d'autres chirurgiens-dentistes, par des chirurgiens-dentistes retraités (et ce pendant un délai de dix ans au plus), par les ayants droit d'un chirurgien-dentiste décédé (pendant un délai de cinq ans) ou par des personnes physiques exerçant une profession libérale de santé quelconque.

Cependant, en l'absence de décret d'application relatif aux chirurgiens-dentistes, l'article 31-1 n'était pas appliqué, et les chirurgiens-dentistes ne pouvaient pas créer de SPFPL. Saisi sur ce point, le Conseil État a considéré dans sa décision n° 349300 du 28 mars 2012 que l'application des dispositions législatives relatives aux SPFPL n'est pas manifestement impossible en l'absence de décrets d'application, et qu'en conséquence l'article 31-1 de la loi de 1990 est immédiatement applicable. Ainsi, les chirurgiens-dentistes peuvent constituer des SPFPL depuis le 29 septembre 2012 sur une base juridique claire.

2.5.3.2.2. Dispositions réglementaires spécifiques aux SEL de chirurgiens-dentistes

Les dispositions réglementaires spécifiques aux sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes sont les suivantes :

- ◆ une personne exerçant la profession de chirurgien-dentiste ou une autre profession de santé ne peut détenir des participations minoritaires que dans deux sociétés d'exercice libéral de médecins, de chirurgiens-dentistes ou de sages-femmes (article R4113-11 du code de la santé publique) ;
- ◆ les dispositions réglementaires ne prévoient aucune ouverture du capital des SEL de chirurgiens-dentistes à des personnes physiques ou morales extérieures à la profession ou aux professions de santé ;
- ◆ la détention d'une part du capital d'une SEL de chirurgiens-dentistes est interdite à toute personne physique ou morale exerçant la profession de :
 - médecin spécialisé en stomatologie, oto-rhino-laryngologie, ou radiologie ;
 - pharmacien d'officine ;
 - biologiste médical ;
 - masseur-kinésithérapeute ou orthophoniste.

2.5.4. L'information fournie par le chirurgien-dentiste est encadrée par la réglementation

2.5.4.1. Affichage des tarifs

Depuis février 2009, les chirurgiens-dentistes ont l'obligation d'afficher dans leur cabinet les honoraires des prestations de soins conservateurs, chirurgicaux et de prévention les plus pratiqués et au moins cinq des traitements prothétiques les plus pratiqués.⁶

2.5.4.2. Plusieurs dispositions réglementaires visent à fournir au patient une information précise sur les coûts des soins qu'il reçoit

L'article L1111-3 du code de la santé publique dispose que les professionnels de santé exerçant en libéral doivent, avant l'exécution d'un acte, informer le patient de son coût et des conditions de son remboursement par l'assurance-maladie. Dans le cas des chirurgiens-dentistes, cette obligation prend la forme d'un devis écrit remis au patient (article 33 du code de déontologie des chirurgiens-dentistes), et dont le contenu est précisé dans la convention nationale des chirurgiens-dentistes ; ce devis doit contenir :

- ◆ la description précise et détaillée du traitement envisagé, ainsi que les matériaux utilisés ;
- ◆ le montant des honoraires correspondant au traitement proposé ;
- ◆ le montant de la base de remboursement correspondant au traitement proposé.

⁶ Décret n° 2009-152 du 10 février 2009.

Annexe 12

L'article L1111-3 a été complété une première fois par la loi Hôpital Patient santé Territoire (HPST) du 21 juillet 2009, dont l'article 57 prévoyait que le devis remis au patient devait comporter le prix auquel le chirurgien-dentiste avait acheté la prothèse au prothésiste dentaire. Toutefois, cette disposition n'a jamais été appliquée, car elle a été abrogée lorsque l'article L1111-3 du code de la santé publique a été modifié une seconde fois par la loi Fourcade du 10 août 2011. La nouvelle rédaction de cet article prévoit maintenant que *« lorsque l'acte inclut la fourniture d'un dispositif médical sur mesure, l'information écrite délivrée gratuitement au patient comprend, de manière dissociée, le prix de vente de l'appareil proposé et le montant des prestations de soins assurées par le praticien, ainsi que le tarif de responsabilité correspondant et, le cas échéant, en application du deuxième alinéa du présent article, le montant du dépassement facturé. Le professionnel de santé remet au patient les documents garantissant la traçabilité et la sécurité des matériaux utilisés. L'information écrite mentionne le ou les lieux de fabrication du dispositif médical. L'information délivrée au patient est conforme à un devis type défini par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie, l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire et les organisations représentatives des professionnels de santé concernés. A défaut d'accord avant le 1^{er} janvier 2012, un devis type est défini par décret. »*

Suite à la loi Fourcade, l'avenant n°2 à la convention nationale des chirurgiens-dentistes publié au Journal Officiel le 31 juillet 2012 a défini le contenu de ce devis-type. Celui-ci doit contenir :

- ◆ le prix de vente du dispositif médical sur mesure proposé, qui comprend l'achat du dispositif médical au fournisseur, majoré d'une partie des charges de structure du cabinet dentaire ;
- ◆ le montant des prestations de soins qui comprend la valeur ajoutée médicale du travail effectué par le chirurgien-dentiste et toutes ses charges personnelles ;
- ◆ les charges de structure du cabinet, autres que celles déjà affectées au prix de vente du dispositif.

Interrogé par la mission sur l'application de ce devis-type, le conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes a précisé en février 2013 que ce nouveau devis devait être mis en place dans les mois suivants, lorsque plusieurs questions pratiques auraient été réglées (mise à jour des logiciels dentaires, dispositions applicables aux centres de santé).

2.5.5. Réglementation applicable aux prothèses dentaires

Les prothèses dentaires font l'objet d'une réglementation dont le principal objectif est d'assurer la qualité des soins fournis aux patients. La directive européenne 2007/47/CE, transposée par le décret du 28 avril 2009, prévoit notamment que soit mise à la disposition du patient une documentation comportant le nom et l'adresse du fabricant, le ou les lieux de fabrication, les informations permettant d'identifier la prothèse concernée, le prescripteur de cette prothèse et, le cas échéant, l'établissement de soins concerné ainsi que les caractéristiques indiquées dans la prescription médicale. De plus, le fabricant est tenu de fournir une déclaration certifiant que la prothèse est conforme aux exigences essentielles de qualité et de sécurité.

3. Principaux constats

3.1. Le *numerus clausus* des études de chirurgie dentaire est contourné par les chirurgiens-dentistes titulaires d'un diplôme étranger qui bénéficient de la reconnaissance automatique des qualifications

D'après les données de l'ordre des chirurgiens-dentistes, la part des chirurgiens-dentistes ayant un diplôme étranger dans les nouveaux inscrits au tableau de l'ordre est comprise entre 18,6 et 29 % (tableau 11). Cette part semble croître rapidement depuis quelques années.

Tableau 11 : Part des chirurgiens-dentistes ayant un diplôme étranger dans les nouveaux inscrits au tableau de l'ordre des chirurgiens-dentistes

Année	Nombre de chirurgiens-dentistes nouvellement inscrits à l'ordre	Chirurgiens-dentistes ayant un diplôme étranger	Part dans les nouveaux inscrits
2010	1 080	201	18,6 %
2011	1 249	315	25,2 %
2012	1 386	402	29,0 %

Source : Conseil national de l'ordre des chirurgiens-dentistes

3.2. L'existence du *numerus clausus* des études de chirurgie dentaire n'est pas justifiée

D'après la théorie économique, la limitation de l'accès à la formation peut être envisagée dans certains secteurs caractérisés par :

- ◆ une économie administrée par les pouvoirs publics désireuse d'en maîtriser le coût (poids élevé des emplois publics, prise en charge des coûts par la collectivité) ;
- ◆ une durée des études longue qui réduit la visibilité des candidats quant au potentiel du marché de l'emploi et génère des coûts pour les étudiants et pour l'État ;
- ◆ des possibilités de reconversion faibles ;
- ◆ des risques avérés de demande induite aux effets non désirés ;
- ◆ l'organisation par les pouvoirs publics des stages de formation, qui suppose une prévisibilité des nouveaux entrants par spécialité.

Le *numerus clausus* qui, à l'issue de la première année d'études médicales, limite le nombre d'étudiants autorisés à poursuivre les études de chirurgie dentaire ne répond à aucune de ces justifications économiques :

- ◆ la durée des études de chirurgie dentaires (six années dans la plupart des cas) n'apparaît pas particulièrement longue lorsqu'on la compare au cadre européen de référence, qui fixe à cinq ans la durée des études donnant accès au diplôme de master ;
- ◆ les possibilités de reconversion des chirurgiens-dentistes diplômés n'apparaissent pas particulièrement faibles, comparées à celles des étudiants obtenant un diplôme de master à l'issue de leurs études à l'université ;
- ◆ l'augmentation éventuelle du nombre de chirurgiens-dentistes consécutive à une suppression du *numerus clausus* aurait vraisemblablement un effet modérateur sur les tarifs des soins prothétiques pratiqués par les chirurgiens-dentistes.

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à ce que le *numerus clausus* relatif aux études de chirurgie dentaire soit supprimé et remplacé par un système alternatif.

3.3. Les modes de rémunération des chirurgiens-dentistes ne sont plus adaptés à la réalité du secteur

3.3.1. La nomenclature des actes dentaires est obsolète

La nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) qui date de 1972 est toujours en vigueur. Cependant, comme le note la Cour des comptes dans un rapport récent, elle est généralement considérée « comme obsolète, insuffisamment précise, voire inappropriée ». La Cour a dressé une liste précise des défauts de cette nomenclature :

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

3.3.2. Cette nomenclature introduit des distorsions sur le marché des soins dentaires

Les syndicats des chirurgiens-dentistes affirment de façon récurrente que les tarifs conventionnels des actes opposables ne correspondent plus au coût réel de ces actes et ne permettent donc aux chirurgiens-dentistes pas de couvrir leurs frais professionnels, et que par conséquent ceux-ci ont opéré une péréquation sur les honoraires perçus sur les actes non opposables ou non remboursables, de façon à trouver les moyens de faire face à ces frais. Dans les termes de l'Autorité de la Concurrence, « *le déséquilibre entre les recettes et les charges de l'activité de soins conservateurs, imputable à leur rémunération insuffisante, a été financé par les excédents non régulés du secteur libre* ». ⁷ Les revendications des organisations de chirurgiens-dentistes portent donc naturellement sur une revalorisation des actes conservateurs et chirurgicaux, qui permettrait selon eux une modération de la croissance des honoraires des actes non opposables ou non remboursables.

Cette analyse est en partie corroborée par les faits : selon les données de la Confédération Nationale des Syndicats Dentaires (CNSD), les chirurgiens-dentistes consacrent 70 % de leur temps de travail aux soins conservateurs et chirurgicaux, mais en tirent seulement 24 % de leurs honoraires, alors que les prothèses dentaires représentent 65 % de leurs honoraires (en 2008), pour seulement 30 % de leur activité. Par ailleurs, le constat de l'insuffisante rémunération des soins conservateurs et chirurgicaux est largement partagé au-delà des organisations professionnelles de chirurgiens-dentistes, et a déjà débouché sur une revalorisation de ces soins de 30 % en moyenne dans la nouvelle convention nationale des chirurgiens-dentistes conclue en 2006. Toutefois, la Cour des comptes souligne que cette revalorisation n'a pas été suivie d'un ralentissement de la croissance des dépassements d'honoraires, qui ont continué à croître de 3,4 % en 2007, et 3,6 % en 2008. ⁸

Néanmoins, eu égard à la rentabilité très élevée du secteur de la pratique dentaire, il est difficile de voir dans les honoraires élevés pratiqués par les chirurgiens-dentistes sur les actes non opposables ou non remboursables la condition *sine qua non* de survie du secteur.

⁷ Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

⁸ Source : rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale, septembre 2010.

3.3.3. Les prix de vente des prothèses dentaires se caractérisent par un manque de transparence

En vertu de leur monopole de la pratique de l'art dentaire, les consommateurs doivent passer par les chirurgiens-dentistes pour se procurer des prothèses dentaires. Les chirurgiens-dentistes sont donc en position de monopole sur le marché des prothèses au détail. De plus, comme le rappelle l'Autorité de la Concurrence, « *la relation stable et pérenne que les patients entretiennent avec leur praticien ne favorise pas une mise en concurrence pour chacun des actes de soins dispensés* ». Enfin, le patient ne possède que rarement pas les informations pertinentes sur le coût réel des prothèses et sur l'offre de soins disponible qui sont nécessaires pour faire jouer la concurrence. Ces caractéristiques du marché des prothèses dentaires le rendent peu concurrentiel et expliquent pourquoi « *la formation des prix des actes prothétiques n'obéit pas à des mécanismes de marché* »⁹.

Dans un avis récent, l'Autorité de la Concurrence a proposé une estimation de la marge commerciale réalisée par les chirurgiens-dentistes en calculant l'écart entre le prix d'achat de la prothèse et le prix des soins prothétiques correspondants, à partir de données sur les prix collectées en 2008 par le Haut comité pour l'avenir de l'assurance-maladie (HCAAM). Les résultats de cette approche sont présentés dans le tableau 12, intégralement repris de l'avis de l'Autorité de la Concurrence, et indiquent que le ratio prix de vente/prix d'achat est compris entre 2,7 et 6,6 selon le type de prothèse, sans que l'on puisse distinguer le prix de revente de la prothèse *stricto sensu* du prix payé pour la prestation du chirurgien-dentiste (adaptation et pose).

Tableau 12 : Ratios du prix de revente et du prix d'achat des prothèses dentaires

Type de prothèse	Prix moyen prothésiste	Prix moyen chirurgien-dentiste	Ratio (2/1)
Couronne métallique	68	275 à 365	4 à 5,4
Couronne céramique	115	535 à 760	4,7 à 6,6
Inlay-core	45	120	2,7
Inlay-core à clavette	64	335	5,2
Appareil dentaire complet (14 dents)	130 à 230	760 à 1 520	5,8 à 6,6
Bridge de trois éléments			
- métallique ;	205	915 à 1 220	4,5 à 6
- céramique	345	1 600 à 2 290	4,6 à 6,6

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

Par ailleurs, le développement récent des importations de prothèses dentaires fabriquées à l'étranger (souligné par la Cour des comptes), de nature à entraîner une baisse du coût d'approvisionnement des chirurgiens-dentistes, ne semble pas avoir d'effet notable sur les prix de vente des prothèses ou sur le coût des soins prothétiques.

La mission considère que les pratiques tarifaires relatives aux soins prothétiques manquent de transparence, et que les honoraires rémunérant ces soins devraient mieux distinguer trois sources de coût :

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

⁹ Avis 12-A-06 de l'Autorité de la Concurrence.

Le conseil, l'ajustement et la pose font appel à l'expertise spécifique des chirurgiens-dentistes et méritent une juste rémunération, la mission note qu'il n'en va pas de même pour le rôle d'intermédiaire que jouent les chirurgiens-dentistes, achetant la prothèse au prothésiste et la revendant au patient. En effet, dans la mesure où les chirurgiens-dentistes sont des professionnels de santé et non des commerçants, il paraît inopportun de maintenir le rôle d'achat-revente qu'ils jouent actuellement dans la vente aux patients des prothèses dentaires produites par les prothésistes.

Dans ces conditions, la mission n'identifie pas d'obstacle à une évolution de la réglementation qui permettrait de mieux séparer prestations de soins et relations commerciales, et d'apporter plus de transparence dans les pratiques tarifaires.

3.4. La réglementation applicable à la détention du capital d'une société d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes n'est pas cohérente et ne limite pas réellement le nombre de SEL de chirurgiens dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation

3.4.1. La réglementation semble limiter à cinq le nombre de participations qu'un même chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes

L'article R4113-11 du code de la santé publique dispose qu'un chirurgien-dentiste et une SEL de chirurgiens-dentistes ne peuvent détenir chacun des participations que dans deux SEL de médecins, de chirurgiens-dentistes ou de sages-femmes. Dans ces conditions, il semble que la réglementation actuelle limite à cinq le nombre de participations dans des SEL de chirurgiens-dentistes qu'un chirurgien-dentiste peut détenir :

- ◆ une participation directe majoritaire en capital et en droits de vote dans la SEL dans laquelle il exerce ;
- ◆ deux participations directes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL de chirurgiens-dentistes ;
- ◆ deux participations indirectes majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL (les participations étant juridiquement détenues par la SEL dans laquelle le chirurgien-dentiste exerce).

3.4.2. Cette limite peut être partiellement contournée par des montages en cascade et est remise en cause par la jurisprudence communautaire

En réalité, le nombre de sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation n'est pas réellement limité, pour trois raisons.

Premièrement, des montages en cascade permettent de s'affranchir de la limite de cinq participations : l'article R4113-11 du code de la santé publique ne précise pas que la limite de deux participations s'applique à toutes les participations directes ou indirectes. Par conséquent, chacune des deux SEL mentionnées au troisième point ci-dessus (dont le capital est majoritairement détenu par un chirurgien-dentiste) peut elle-même détenir des participations majoritaires en capital mais minoritaires en droits de vote dans deux autres SEL de chirurgiens-dentistes. Ainsi, de façon directe ou indirecte, un chirurgien-dentiste peut être majoritaire au capital d'un nombre illimité de SEL de chirurgiens-dentistes. Toutefois, les montages en cascade assez courants dans le secteur des pharmacies d'officine semblent peu nombreux dans celui des chirurgiens-dentistes.

Deuxièmement, les chirurgiens-dentistes peuvent créer des SPFPL depuis le 29 septembre 2012, suite à la décision du Conseil État du 28 mars 2012. En l'absence d'un décret encadrant la constitution de SPFPL par les chirurgiens-dentistes, une même SPFPL de chirurgien-dentiste peut (via l'article 5-1 de la loi du 31 décembre 1990) détenir la majorité du capital d'un nombre illimité de SEL de chirurgiens-dentistes.

Troisièmement, la limite de deux participations dans des SEL de chirurgiens-dentistes est remise en cause par la jurisprudence communautaire. En effet, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que la disposition réglementaire limitant à deux le nombre de participations dans des SEL de biologie médicale qu'une même personne physique ou morale peut détenir était contraire à la liberté d'entreprendre et donc contraire au Traité.¹⁰

Consultée sur ce point, la Direction des Affaires Juridiques du ministère de l'économie et des finances considère que l'arrêt de la CJCE ne s'applique qu'aux laboratoires de biologie médicale et non à l'ensemble des professionnels de santé, et ne concerne pas directement les chirurgiens-dentistes. La DAJ note néanmoins que l'analyse de la Cour pourrait être appliquée à d'autres professions de santé pour lesquelles une limitation analogue existe. Ainsi, sauf à être justifié par la protection de la santé publique, il est vraisemblable que l'article R4113-11 du CSP qui limite le nombre de SEL de chirurgiens-dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut avoir une participation serait également jugé contraire au Traité, au terme d'une éventuelle procédure contentieuse. La limitation du nombre de participations dans des SEL de chirurgiens-dentistes qu'un chirurgien-dentiste peut détenir ne semble donc plus disposer d'une base juridique incontestable.

3.4.3. Aucun motif d'intérêt général ne justifie que le capital des sociétés d'exercice libéral des chirurgiens-dentistes soit fermé aux investisseurs extérieurs et que le nombre de participations qu'un chirurgien-dentiste peut détenir dans des SEL de chirurgiens-dentistes soit limité

Aux termes de la réglementation actuelle, le capital des structures d'exercice des chirurgiens-dentistes est entièrement fermé aux investisseurs extérieurs aux professions de santé. Consulté sur ce point, l'ordre des chirurgiens-dentistes affirme qu'il est indispensable que le capital des sociétés d'exercice libérales de chirurgiens-dentistes soit fermé aux actionnaires extérieurs à la profession afin de préserver l'indépendance des professionnels. Autrement dit, l'ordre considère que l'exercice salarié est incompatible avec le respect strict de la déontologie.

La mission considère que cette analyse introduit une confusion entre trois notions distinctes :

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

¹⁰ Arrêt C-89/09 de la CJCE, 16 décembre 2010.

La mission note au contraire que l'exercice salarié n'est pas incompatible avec l'indépendance professionnelle, à la condition que les professionnels disposent des moyens juridiques de faire prévaloir leur indépendance, dans le cas où leur employeur (ou toute autre partie prenante) tenterait de faire pression sur eux. A l'inverse, l'indépendance capitalistique ne pourrait être vue comme une barrière réglementaire à même de préserver l'indépendance professionnelle qu'à la condition que les professionnels ne disposent d'aucun moyen leur permettant de défendre leur indépendance face aux exigences de leur employeur ou d'autres parties prenantes. Or, la mission constate que le code de la santé publique confère une valeur réglementaire au code de déontologie des chirurgiens-dentistes, et que ce code protège leur indépendance professionnelle.

De la même façon, la mission considère que la limitation du nombre de SEL de chirurgiens-dentistes dans lesquelles un chirurgien-dentiste peut détenir une participation ne répond à aucun motif d'intérêt général : dans la mesure où un chirurgien-dentiste est, en tant que professionnel, soumis aux règles déontologiques de sa profession, rien ne permet d'affirmer que le simple fait qu'il soit actionnaire de plusieurs sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes constitue une menace pour la protection de la santé publique ou pour l'indépendance professionnelle des chirurgiens-dentistes en exercice dans ces sociétés. La mission note d'ailleurs que, dans le cas des laboratoires de biologie médicale, la France a admis en 2010 devant la CJUE que de telles restrictions n'obéissent pas à des préoccupations de « *protection de la santé publique* »¹¹. Dans ces conditions, la mission ne voit aucun obstacle à la suppression de cette restriction à la liberté d'entreprendre des chirurgiens-dentistes.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

4.1.1. Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques

La mission considère qu'il serait plus efficace d'augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.

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

- ◆ le coût de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie ;
- ◆ le coût de la prothèse, réglé directement par le patient au prothésiste ;
- ◆ le coût de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie.

Une interdiction de commissionnement des chirurgiens-dentistes par les prothésistes dentaires devrait également être introduite.

¹¹ Cf. Décision C-89/09 du 16 décembre 2010 de la Cour de justice des communautés européennes.

Annexe 12

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

Une telle réforme devrait être en outre accompagnée d'une revalorisation des soins conservateurs et chirurgicaux de façon à mettre fin à la péréquation entre soins prothétiques et soins conservateurs et chirurgicaux.

4.1.2. Réformer la prise en charge des soins dentaires par l'assurance maladie

L'obsolescence reconnue de la nomenclature générale des actes professionnels (NGAP) devrait conduire à l'application de la classification commune des actes médicaux (CCAM) aux actes dentaires. Toutefois, comme l'a rappelé la Cour des comptes, la nécessaire transition de la NGAP à la CCAM ne peut se limiter à « *une désignation plus précise des actes et à une modification de la cotation de certains d'entre eux* ». D'après les recommandations de la Cour des comptes, cette nouvelle nomenclature devrait répondre aux exigences suivantes :

- ◆ inclure certains actes devenus courants et actuellement hors nomenclature (donc non remboursables) ;
- ◆ rendre plus cohérente la prise en charge des soins dentaires, d'une part en réévaluant les tarifs conventionnels, en particulier pour les soins conservateurs et chirurgicaux, de manière à les rendre plus proches des prix effectivement facturés, et d'autre part en fixant des taux de remboursement certes plus faibles qu'aujourd'hui, mais applicables à des tarifs conventionnels plus pertinents ;
- ◆ introduire éventuellement une hiérarchisation des taux de remboursement en fonction du service médical rendu, sur le modèle du remboursement des médicaments.

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Le *numerus clausus* des études de chirurgie dentaire pourrait être supprimé

N'ayant pas identifié de motif d'intérêt général majeur exigeant que le nombre d'étudiants autorisés à poursuivre les études de chirurgie dentaire fasse l'objet d'un *numerus clausus*, la mission propose que celui-ci soit supprimé.

Une option de réforme pourrait être de remplacer le *numerus clausus* qui s'applique à ces formations par des examens sélectifs (à l'image de ce qui est pratiqué en Belgique) qui garantiraient la compétence des futurs professionnels. De même, les concours d'entrée pourraient être remplacés par des examens, sans définition préalable du nombre de places.

Une information des candidats quant aux capacités d'emploi du secteur (évolution de l'offre et de la demande sur les dernières années) au terme de leurs études pourrait contribuer à une meilleure orientation des étudiants.

Une telle réforme présenterait les avantages suivants :

- ◆ une intensification de la concurrence par l'entrée de nouveaux professionnels qui pourrait se traduire par une baisse des coûts des soins prothétiques ;
- ◆ dans la mesure où l'augmentation du nombre de chirurgiens-dentistes formés en France réduirait vraisemblablement l'attractivité de la France pour les chirurgiens-dentistes formés à l'étranger, la suppression du *numerus clausus* permettrait un meilleur contrôle de la qualité de la formation reçue par les chirurgiens-dentistes.

Annexe 12

Les difficultés liées à une telle réforme incluent :

- ◆ le besoin prévisible d'une augmentation des capacités et de la faculté d'adaptation de l'appareil de formation, avec les coûts associés ;
- ◆ une difficulté à appréhender le nombre de professionnels formés, tout du moins dans les premières années de transition de la réforme.

4.2.2. Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait être ouvert aux investisseurs

4.2.2.1. Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait être ouvert, tant aux chirurgiens-dentistes qu'aux investisseurs extérieurs à la profession

La mission n'a identifié aucun motif d'intérêt général justifiant que le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes soit fermé aux investisseurs extérieurs à la profession et que la capacité entrepreneuriale des chirurgiens-dentistes soit restreinte. Le capital des sociétés d'exercice libéral de chirurgiens-dentistes pourrait donc être ouvert à toute personne physique ou morale, et les restrictions à la capacité entrepreneuriale des chirurgiens-dentistes pourraient être supprimées.

Cette réforme requiert une profonde modification de la loi du 31 décembre 1990 et de ses textes d'application, qui ne peut être menée que pour l'ensemble des professions libérales et non pour les seuls chirurgiens-dentistes.

Cette mesure aurait pour avantages :

- ◆ de permettre aux chirurgiens-dentistes d'assurer le développement de leurs activités en faisant appel à des capitaux extérieurs ;
- ◆ d'ouvrir la possibilité d'une concentration du secteur permettant de tirer parti d'économies d'échelle ;
- ◆ de simplifier de la réglementation et de mettre fin aux risques contentieux identifiés ci-dessus.

L'ouverture du capital des SEL de chirurgiens-dentistes devrait être complétée par plusieurs mesures visant à protéger les consommateurs :

- ◆ la réglementation pourrait imposer que les gérants des sociétés d'exercice libéral soient exclusivement des chirurgiens-dentistes ;
- ◆ la réglementation pourrait imposer aux investisseurs qui souhaitent acquérir la majorité du capital de SEL de chirurgiens-dentistes un délai minimal de détention des investissements et d'exploitation des structures existantes (cinq ans par exemple), de façon à ce que l'ouverture du capital ne mette pas en péril la continuité de l'offre de soins.

4.2.2.2. Le respect de l'indépendance des professionnels pourrait être assuré par un renforcement des pouvoirs de contrôle et de discipline de l'ordre des chirurgiens-dentistes

L'ouverture du capital des sociétés d'exercice des chirurgiens-dentistes à des actionnaires extérieurs à la profession nécessite une extension et un renforcement des pouvoirs disciplinaires de l'ordre des chirurgiens-dentistes, afin qu'il soit en mesure d'assurer le respect de l'indépendance des professionnels par les investisseurs.

Annexe 12

Ce renforcement des pouvoirs des ordres pourrait notamment impliquer :

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

ANNEXE 13

Annexe sectorielle sur la profession de prothésiste dentaire

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. <i>Démographie de la profession de prothésiste dentaire</i>	<i>1</i>
1.2.2. <i>Forme juridique des unités légales.....</i>	<i>2</i>
1.2.3. <i>Soldes intermédiaires de gestion par unité légale</i>	<i>3</i>
1.3. Analyse économique de la profession	3
1.3.1. <i>Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur</i>	<i>3</i>
1.3.2. <i>Rentabilité des unités légales du secteur.....</i>	<i>5</i>
1.3.3. <i>Le chiffre d'affaires des prothésistes dentaires provient essentiellement de la vente de prothèses fixes et mobiles.....</i>	<i>6</i>
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	6
1.4.1. <i>La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition.....</i>	<i>6</i>
1.4.2. <i>Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu</i>	<i>8</i>
2. ACTIVITÉ DE LA PROFESSION.....	9
2.1. Actes entrant dans un monopole d'activité.....	9
2.2. Activités annexes exercées hors monopole.....	10
2.3. Part de l'activité réalisée dans le monopole légal.....	10
2.4. Modes de rémunération	11
2.5. Conditions d'accès à la profession	11
3. QUESTIONS PARTICULIÈRES EXAMINÉES	11
3.1. Le manque de transparence sur les prix d'achat et de revente des prothèses pénalise les prothésistes dentaires.....	11
3.2. L'origine des prothèses dentaires n'est pas toujours connue avec précision par les patients.....	12
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	13
4.1. Options spécifiques à la profession	13
4.2. Options communes à d'autres professions.....	14
4.2.1. <i>Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.....</i>	<i>14</i>

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur de la fabrication du matériel médico-chirurgical et dentaire en 2010

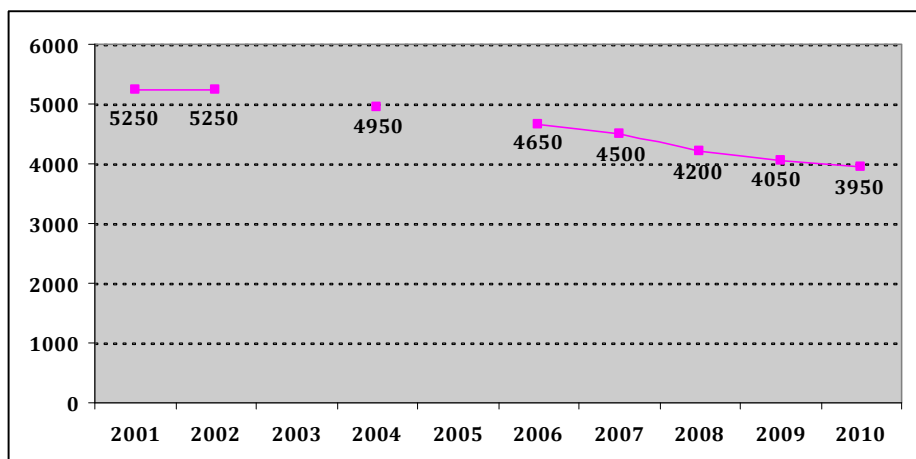
Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,14 %
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	7,78 %
Chiffre d'affaires	6 084 900 000 €
Valeur ajoutée	2 770 900 000 €
Résultat net comptable	473 300 000 €
Effectifs salariés	37 957
Nombre d'unités légales	7 319

Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie de la profession de prothésiste dentaire

Graphique 1 : Évolution du nombre d'entreprises du secteur

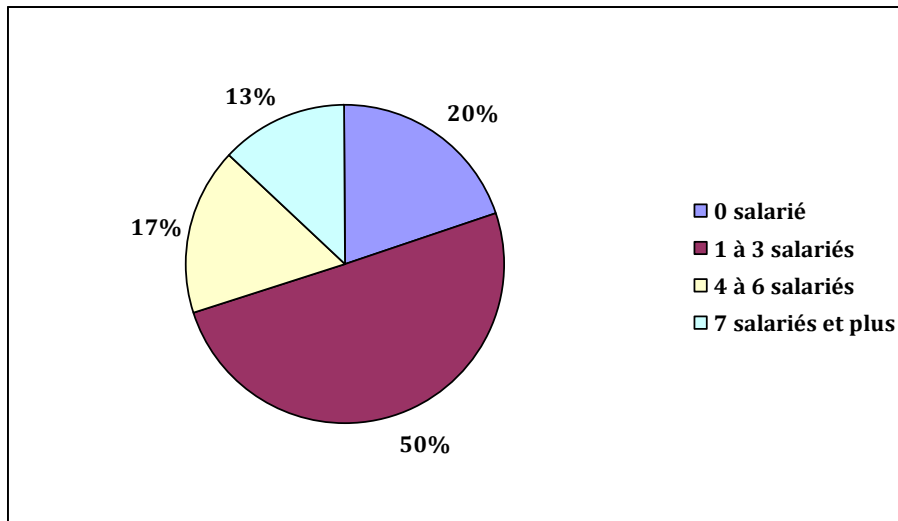


Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.

Le nombre d'entreprises du secteur, appréhendé par l'enquête de branche de l'Union nationale patronale des prothésistes dentaires (UNPPD), diffère du nombre d'entités légales de l'INSEE qui répond à d'autres méthodes de calcul.

Annexe 13

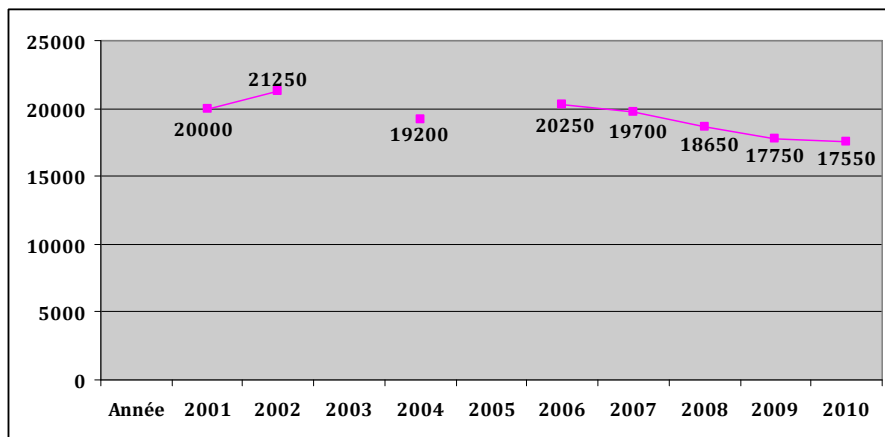
Graphique 2 : Répartition des entreprises selon leur taille (2010)



Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.

Les laboratoires de prothèse dentaire sont, dans la majorité des cas, des PME, voire des entreprises unipersonnelles.

Graphique 3 : Évolution du nombre d'actifs du secteur (salariés et non salariés)



Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.

1.2.2. Forme juridique des unités légales

	0 salarié	1 à 3 salariés	4 à 6 salariés	7 salariés et plus	Ensemble
Nom propre	77 %	60 %	26 %	14 %	52 %
SARL	12 %	29 %	54 %	70 %	35 %
dont gérant majoritaire	8 %	26 %	46 %	58 %	30 %
dont gérant minoritaire	2 %	2 %	4 %	10 %	3 %
dont gérant égalitaire	2 %	1 %	4 %	2 %	2 %
SA	-	-	1 %	4 %	1 %
EURL	9 %	8 %	12 %	6 %	8 %
Autres ¹	2 %	3 %	7 %	6 %	4 %

Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.

¹ Société en nom collectif (SNC), société de fait.

1.2.3. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

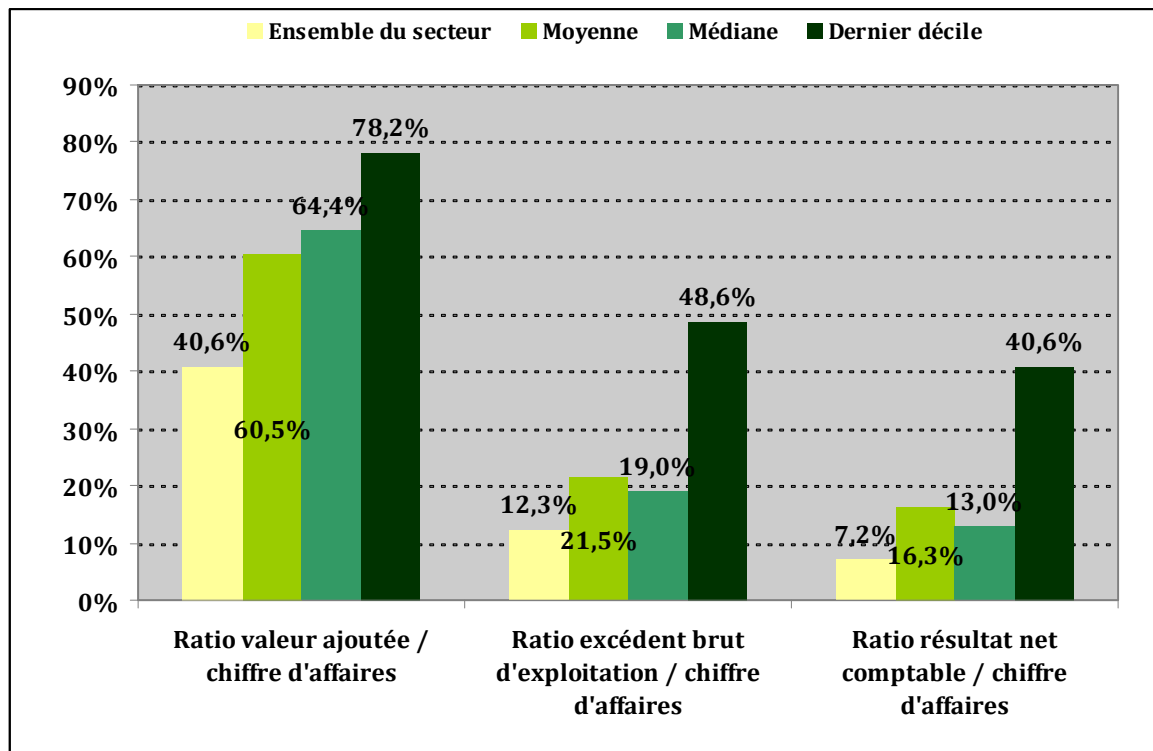
Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

Tableau 2 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Dernier décile
Chiffre d'affaires	6 968 436 142 €	1 185 310 €	180 998 €	388 272 €	884 080 €
Valeur ajoutée	2 828 309 334 €	481 087 €	113 201 €	245 338 €	526 521 €
Excédent brut d'exploitation	856 903 642 €	145 757 €	34 789 €	66 449 €	124 119 €
Résultat net comptable	502 019 052 €	85 392 €	25 779 €	51 483 €	95 532 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 4 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : le taux de rentabilité du secteur pris dans son ensemble (résultat net comptable total du secteur sur chiffre d'affaires total du secteur) s'élève à 7,2 % en 2010. Lorsqu'on calcule le taux de rentabilité de chaque entreprise du secteur, on constate que la moyenne de la rentabilité est de 16,3 %, que la médiane de la rentabilité est de 13 %, et que 10 % des entreprises du secteur ont une rentabilité supérieure à 40,6 % en 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;

Annexe 13

- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail. En revanche, pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

Les prothésistes dentaires exercent pour près de la moitié des cas sous la forme d'entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu, avec un résultat net comptable moyen de 41 561 €, soit 1,69 fois le revenu moyen en France. Le second mode d'exerce privilégié est l'entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés, avec un résultat net comptable moyen de 126 225 €, ce qui ne prend pas en compte les salaires que les prothésistes associés se versent.

Enfin, plus marginalement, les prothésistes associés au sein d'une entreprise imposée à l'impôt sur le revenu se partagent un résultat net moyen de 64 707 €.

Tableau 3 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

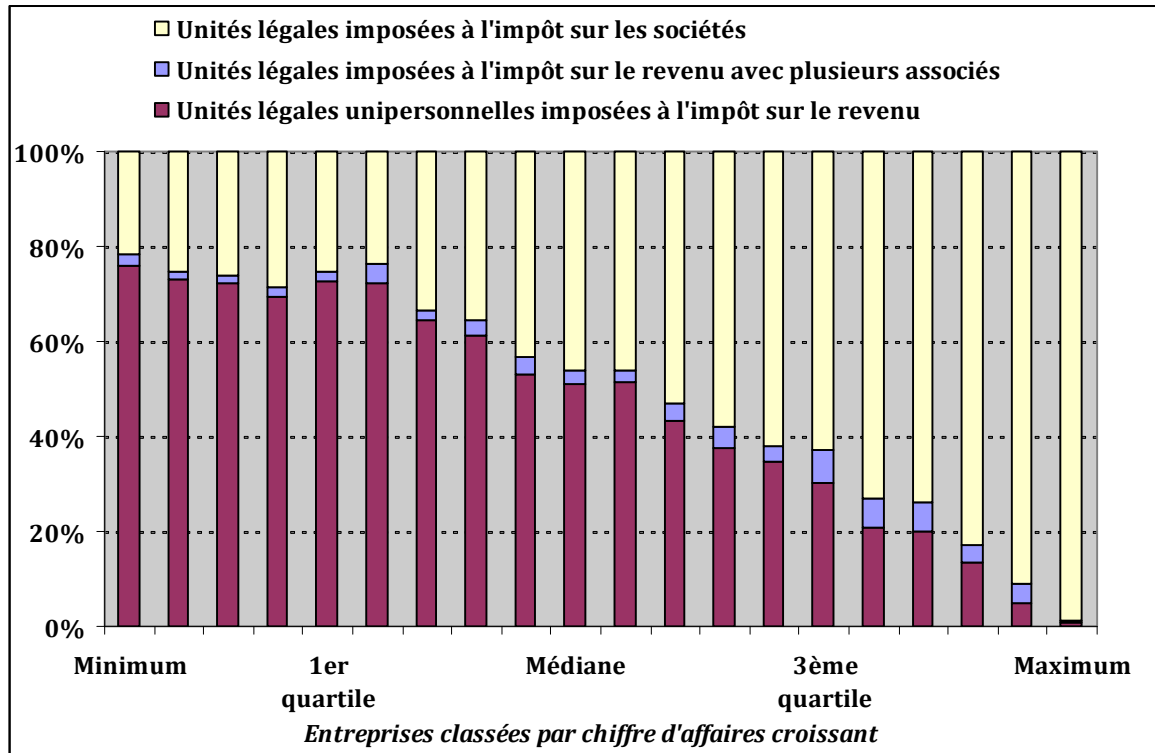
Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	2 693	41 561 €	33 219 €	24 627 €	20 107 €	1,69	1,65
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	196	64 707 €	33 432 €				
Entreprise imposée à l'IS	2 990	126 225 €	15 045 €				
Total	5 879	85 392 €	25 779 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Le graphique 5 permet de constater que les prothésistes dentaires privilégient l'imposition à l'impôt sur les sociétés à mesure que leur chiffre d'affaires croît.

Annexe 13

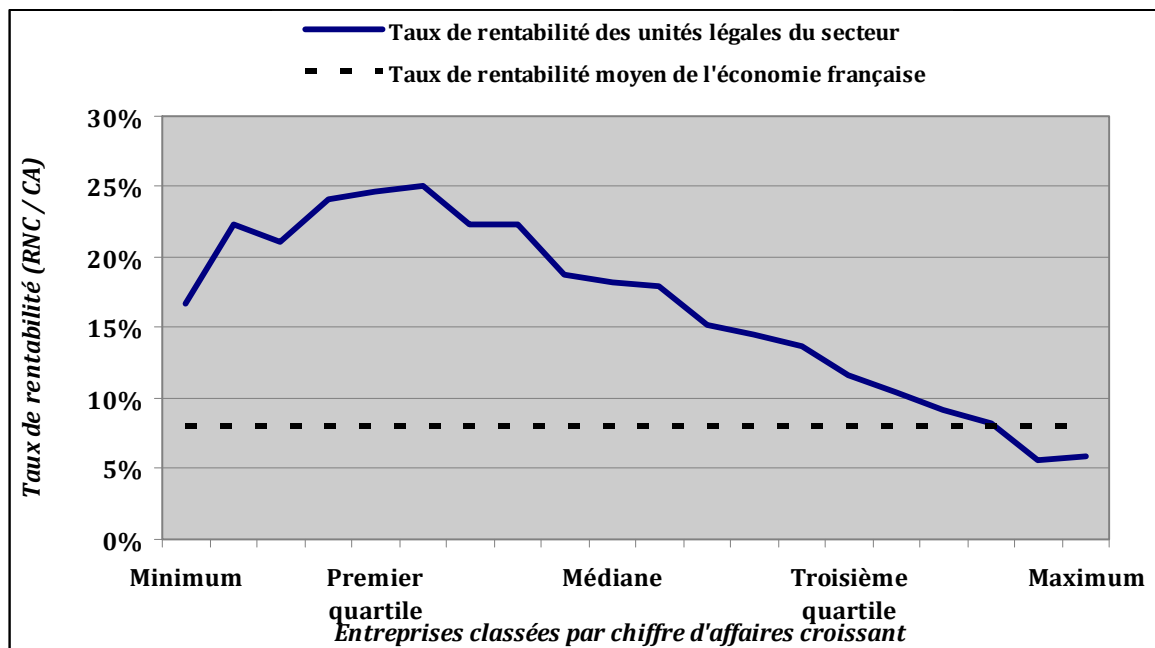
Graphique 6 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 7 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



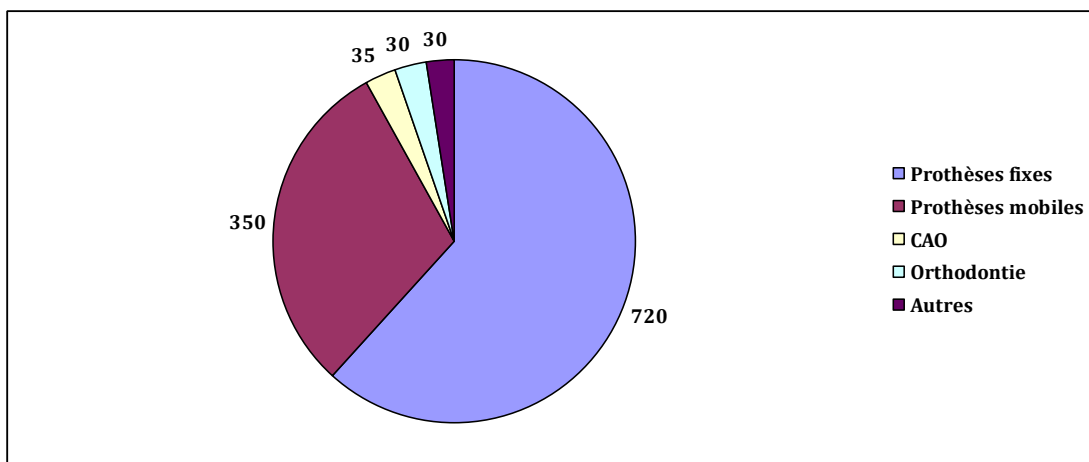
Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Annexe 13

La rentabilité moyenne des structures d'exercice des prothésistes dentaires en 2010 est proche de 16,3 % (graphique 6), et se situe donc au-delà de la rentabilité moyenne de l'économie française pour la plupart des entités légales examinées. La rentabilité observable pour les structures réalisant le chiffre d'affaires le plus élevé s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des entreprises imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les prothésistes dentaires associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

1.3.3. Le chiffre d'affaires des prothésistes dentaires provient essentiellement de la vente de prothèses fixes et mobiles

Graphique 8 : Répartition du chiffre d'affaires 2010 des prothésistes (1,165 milliards d'euros), en millions d'euros



Source : Enquête de branche prothésistes dentaires – Union nationale patronale des prothésistes dentaires.

La part des prothèses fixes demeure prépondérante en 2010, mais s'est réduite sur une longue période. Les prothèses mobiles représentent 30 % du chiffre d'affaires global. L'orthodontie, la CAO et les activités autres (répartition, fourniture, formation, implantologie) représentent chacune environ 3 % du chiffre d'affaires.

Il est à noter que le chiffre d'affaires est pour l'essentiel généré par les commandes des chirurgiens-dentistes, les prothésistes dentaires n'étant pas habilités à vendre leurs produits directement à des particuliers.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les types de structure d'imposition

Afin de déterminer les revenus des prothésistes dentaires dirigeant leur entreprise, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ♦ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;

Annexe 13

- ◆ lorsqu'un prothésiste dentaire exerce sa profession en tant qu'associé dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un prothésiste dentaire exerce sa profession en tant qu'associé dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé².

Tableau 4 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale par associé.

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des prothésistes dentaires dirigeant leur entreprise en trois temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...) ;
- ◆ dans un deuxième temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des prothésistes dentaires exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ dans un troisième temps, la mission a étudié les revenus de certains professionnels exerçant dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés sur un échantillon de dossiers fiscaux individuels, de façon à rapprocher rémunération du capital (connu par l'impôt sur les sociétés) et rémunération du travail (connu par l'impôt sur le revenu). Cette étude particulière n'a pas été menée pour les prothésistes dentaires.

² Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

Annexe 13

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 5 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 7 911 €	- 49 025 €	- 136 637 €
Les 10 % qui gagnent le moins	7 134 €	- 2 352 €	- 9 876 €
Les 25 % qui gagnent le moins	17 836 €	4 606 €	1 119 €
Moyenne	41 561 €	64 707 €	126 225 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	33 219 €	33 432 €	15 045 €
Les 25 % qui gagnent le plus	55 909 €	88 387 €	42 057 €
Les 10 % qui gagnent le plus	86 867 €	142 136 €	111 183 €
Les 1 % qui gagnent le plus	170 493 €	387 142 €	1 835 890 €
Nombre d'unité légale	2 693	196	2 990
Rapport interquartile (P75/P25)	3,1	19,2	37,6

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010

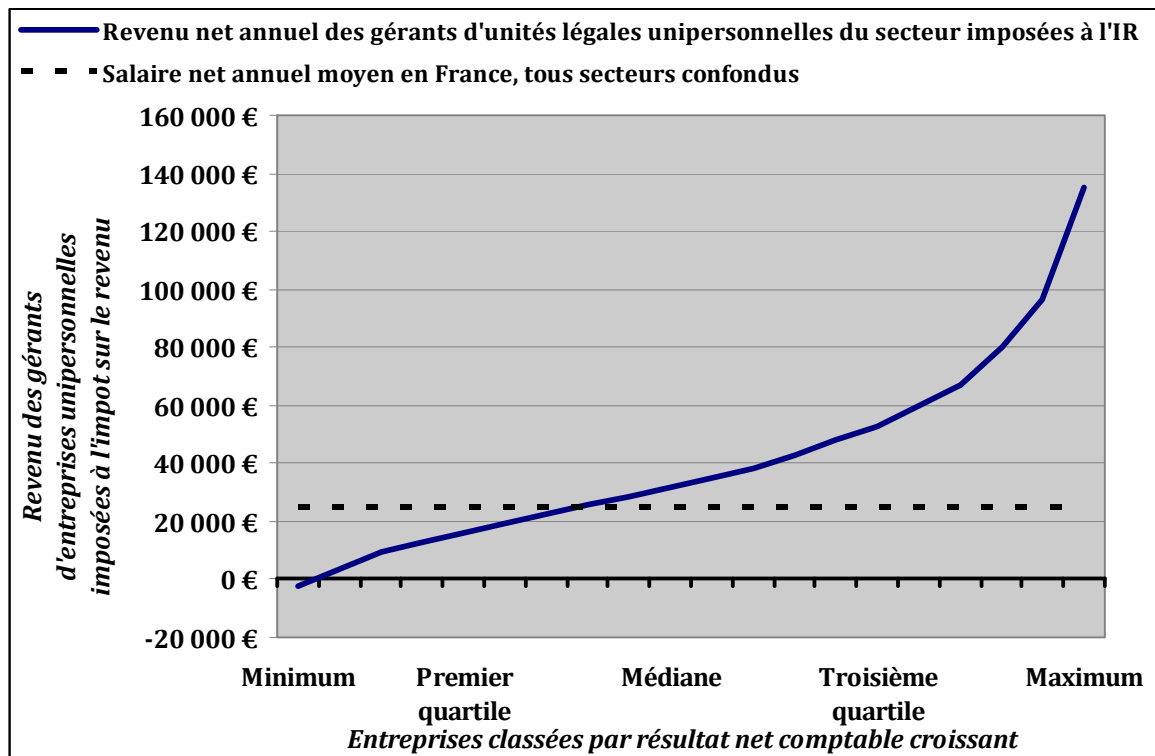
Île de France	Unité légale unipersonnelle	Unité légale à l'IR autre	Unité légale à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 6 752 €	- 49 025 €	- 136 637 €
Les 10 % qui gagnent le moins	6 592 €	- 14 749 €	- 12 606 €
Les 25 % qui gagnent le moins	18 667 €	ND	ND
Moyenne	43 831 €	38 180 €	142 442 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	35 944 €	22 515 €	8 954 €
Les 25 % qui gagnent le plus	60 756 €	75 890 €	36 081 €
Les 10 % qui gagnent le plus	94 290 €	119 648 €	130 691 €
Les 1 % qui gagnent le plus	165 514 €	210 004 €	2 773 020 €
Nombre d'unité légale	479	19	513
Rapport interquartile (P75/P25)	3,3	ND	ND

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010. ND : non déterminé.

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 63 % des prothésistes dentaires exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ont des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 8). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 55 909 € par an. Enfin, les 10 % les mieux rémunérés ont des revenus supérieurs à 86 867 € par an.

Graphique 9 : Répartition des revenus des prothésistes dentaires exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

2. Activité de la profession

2.1. Actes entrant dans un monopole d'activité

Une prothèse dentaire est un appareillage destiné à la restauration et au rétablissement fonctionnel et esthétique du système de mastication. Il s'agit d'un dispositif médical sur mesure, au sens de la directive 93/42/CEE³ et de l'article R. 5211-6 du code de la santé publique.

Aux termes de l'article 16-1 de la loi du 5 juillet 1996⁴, les prothèses dentaires ne peuvent être réalisées « *que par une personne qualifiée professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent de celle-ci* ». Ces personnes qualifiées, en dehors des chirurgiens-dentistes pour les besoins de leurs patients, sont les prothésistes dentaires.

La fabrication de la prothèse est assurée par le prothésiste dentaire, sur prescription écrite préalable d'un chirurgien-dentiste qui précise les caractéristiques de conception du dispositif sur mesure. La prothèse est réalisée à partir d'indications techniques, empreintes ou moulages propres à chaque patient et fournis exclusivement par le chirurgien-dentiste⁵.

³ La directive 93/42/CEE définit ainsi les dispositifs sur mesure : « *Tout dispositif fabriqué spécifiquement suivant la prescription écrite d'un praticien dûment qualifié indiquant, sous la responsabilité de ce dernier, les caractéristiques de conception spécifiques et destiné à n'être utilisé que pour un patient déterminé.* »

⁴ Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat

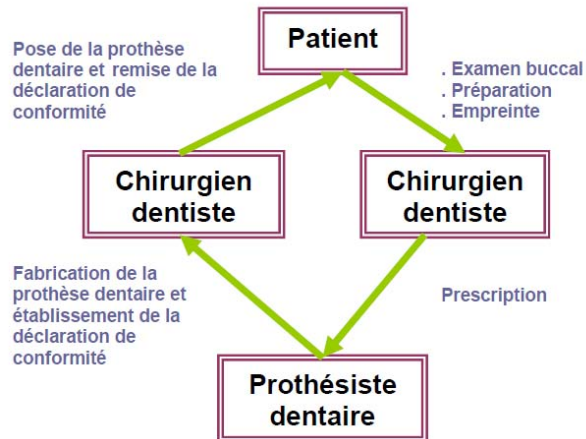
⁵ Convention collective nationale des cabinets dentaires du 17 janvier 1992.

Annexe 13

Le code de la santé publique⁶ réservant le monopole de l'art dentaire aux chirurgiens-dentistes, la vente de prothèses dentaires au consommateur relève du monopole des chirurgiens-dentistes, dans la mesure où cette vente requiert un travail en bouche d'adaptation et de pose.

Les prothésistes dentaires ne peuvent donc pas vendre directement leur production aux consommateurs. De ce fait, les seuls clients possibles des prothésistes sont les chirurgiens-dentistes, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation⁷.

Graphique 10 : Schéma des relations entre patient, chirurgien-dentiste et prothésiste dentaire



Source : Note de l'ANSM « Prothèses dentaires ».

Il est toutefois à noter que les prothésistes dentaires n'exercent un monopole sur la fabrication de prothèses qu'à l'échelle nationale. Il est en effet possible pour les chirurgiens-dentistes d'importer des prothèses dentaires de l'étranger, en recourant aux services d'un importateur ou d'un laboratoire prothétique qui sous-traite une partie de sa production.

Selon les estimations, 15 à 30 % des prothèses posées en France proviendraient de l'étranger, et essentiellement de pays extérieurs à l'Union européenne (Chine, Turquie, Madagascar).

2.2. Activités annexes exercées hors monopole

Certains laboratoires de prothèse dentaire sous-traitent tout ou partie de leur activité à des prestataires extérieurs, et notamment étrangers. Ils gardent néanmoins la responsabilité de l'établissement de la déclaration de conformité du produit, au sens de la directive 93/42/CEE.

Les laboratoires de prothèse dentaire disposent également de la faculté de nettoyer certains types de prothèses amovibles, sur commande d'un particulier, mais sans monopole sur cette activité.

2.3. Part de l'activité réalisée dans le monopole légal

Les laboratoires de prothèse dentaire ne pouvant vendre leur production qu'aux chirurgiens-dentistes, il est possible d'estimer que l'essentiel de leur activité relève de leur monopole légal de fabrication de prothèses dentaires.

⁶ Article L4111-1 du code de la santé publique.

⁷ Voir notamment l'arrêt du 3 mars 1987 de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

2.4. Modes de rémunération

Les prothésistes sont rémunérés par les chirurgiens-dentistes qui leur commandent des prothèses, à un tarif librement déterminé entre eux.

Le Haut conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie indique qu'en 2008, le prix d'achat d'une prothèse en sortie de laboratoire varie entre 45 € en moyenne pour un inlay-core à 345 € pour un bridge de trois éléments en céramique⁸.

2.5. Conditions d'accès à la profession

L'accès à la profession est subordonné à des exigences de formation minimale, définies notamment par la convention collective nationale des prothésistes dentaires et des personnels des laboratoires de prothèse dentaire du 18 décembre 1978⁹.

Afin d'exercer des fonctions de chef de laboratoire de prothèse dentaire (c'est-à-dire exercer la responsabilité du laboratoire, diriger le personnel, organiser, distribuer et contrôler le travail), il est nécessaire d'être titulaire d'un brevet de technicien supérieur (BTS)¹⁰ ou d'un Brevet Technique des Métiers Supérieur (BTMS) de prothésiste dentaire (niveau bac + 2).

3. Questions particulières examinées

3.1. Le manque de transparence sur les prix d'achat et de revente des prothèses pénalise les prothésistes dentaires

Les chirurgiens-dentistes doivent fournir un devis détaillé¹¹ à leurs patients, avant la pose d'une prothèse, comprenant :

- ◆ le prix de vente du dispositif médical sur mesure proposé, qui comprend l'achat du dispositif médical au fournisseur, majoré d'une partie des charges de structure du cabinet dentaire ;
- ◆ le montant des prestations de soins qui comprend la valeur ajoutée médicale du travail effectué par le praticien et toutes ses charges personnelles ;
- ◆ les charges de structure du cabinet, autres que celles déjà affectées au prix de vente du dispositif.

Le patient ne connaît de ce fait pas le prix d'achat de la prothèse par le praticien au laboratoire de prothèse dentaire (ou, le cas échéant, à l'importateur). Des écarts importants existent entre le prix d'achat des prothèses et leur revente par le praticien, du fait de l'imputation de charges de structure du cabinet dentaire dans le prix facturé pour la prothèse.

⁸ Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, « Note sur les dispositifs médicaux », mai 2008.

⁹ Etendue par arrêté du 28 février 1979.

¹⁰ Arrêté de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche du 27 juillet 2012 portant définition et fixant les conditions de délivrance du brevet de technicien supérieur « prothésiste dentaire ».

¹¹ Avenant n°2 à la convention nationale organisant les rapports entre les chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie, signé le 16 avril 2012 et approuvé le 31 juillet 2012.

Tableau 7 : Ratios du prix de revente et du prix d'achat des prothèses dentaires

Type de prothèse	Prix moyen d'achat au prothésiste	Honoraires pratiqués par le praticien	Ratio (2/1)
Couronne métallique	68	275 à 365	4 à 5,4
Couronne céramique	115	535 à 760	4,7 à 6,6
Inlay-core	45	120	2,7
Inlay-core à clavette	64	335	5,2
Appareil dentaire complet (14 dents)	130 à 230	760 à 1520	5,8 à 6,6
Bridge de trois éléments			
- métallique ;	205	915 à 1220	4,5 à 6
- céramique	345	1600 à 2290	4,6 à 6,6

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

Le manque de transparence sur le marché des prothèses, couplé au monopole des chirurgiens-dentistes sur leur revente, pénalise à la fois des prothésistes dentaires et les patients.

En effet, la baisse du prix moyen d'achat des prothèses par les chirurgiens-dentistes du fait de la part de marché croissante des prothèses importées n'est pas répercutée sur les honoraires facturés au patient¹², ce qui pénalise son pouvoir d'achat.

Par ailleurs, les prothésistes dentaires fabriquant intégralement leurs prothèses en France ne peuvent pas mettre en avant l'éventuel différentiel dans la qualité et la fiabilité de leurs produits auprès du consommateur final, le chirurgien-dentiste choisissant librement son prothésiste.

3.2. L'origine des prothèses dentaires n'est pas toujours connue avec précision par les patients

Les laboratoires de prothèse dentaire installés en France sont soumis à la concurrence de prothésistes installés dans des pays à bas coûts de main d'œuvre, souvent hors de l'Union européenne.

Selon une enquête du magazine Capital, citée par l'Autorité de la concurrence¹³, une prothèse fabriquée en Chine serait tarifée à 10 euros en sortie d'usine, puis entre 30 euros et 70 euros au dentiste par l'importateur. Les prix des prothèses fabriquées en France sont évidemment plus élevés : entre 45 et 345 euros selon le type de prothèse.

De plus, certains laboratoires de prothèse dentaire installés en France choisissent de soustraire une partie de leur production à l'étranger, tout en assurant eux-mêmes la finition et la déclaration de conformité de la prothèse.

Dans les deux cas, l'importateur doit contrôler la fiabilité du fabricant ou de son sous-traitant et assurer la conformité du produit à la directive 93/42/CEE.

En l'état actuel de la réglementation, le patient peut être informé des différents lieux de fabrication de sa prothèse s'il demande la déclaration de conformité remise par le prothésiste ou l'importateur au chirurgien-dentiste¹⁴. Le chirurgien-dentiste n'est néanmoins pas tenu de communiquer cette information au patient si celui-ci ne la demande pas.

¹² Cour des comptes, Rapport 2010 sur la Sécurité Sociale.

¹³ Avis n° 12-A-06 du 29 février 2012 relatif aux effets sur la concurrence de l'exclusivité de la vente des prothèses dentaires par les chirurgiens-dentistes.

¹⁴ Directive européenne 2007/47/CE, transposée par le décret du 28 avril 2009.

4.2. Options communes à d'autres professions

4.2.1. Augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques

La mission considère qu'il serait plus efficace d'augmenter la transparence des coûts des soins prothétiques.

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

- ◆ le coût de l'acte de conseil du chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie ;
- ◆ le coût de la prothèse, réglé directement par le patient au prothésiste ;
- ◆ le coût de l'acte d'adaptation et de pose de la prothèse par le chirurgien-dentiste, tarifé par l'assurance-maladie.

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

Une telle réforme devrait être en outre accompagnée d'une revalorisation des soins conservateurs et chirurgicaux de façon à mettre fin à la péréquation entre soins prothétiques et soins conservateurs et chirurgicaux.

ANNEXE 17

Annexe sectorielle sur la profession d'opticien-lunetier

SOMMAIRE

1. DONNÉES ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES	1
1.1. Données macroéconomiques du secteur.....	1
1.2. Structure du secteur	1
1.2.1. Démographie de la profession d'opticien-lunetier.....	1
1.2.2. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale	2
1.3. Analyse économique de la profession	2
1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur	2
1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur.....	4
1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels.....	5
1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice.....	5
1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels.....	7
1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	7
2. ACTIVITÉS DE LA PROFESSION.....	8
2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées	8
2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées	9
2.3. Modes de rémunération	9
2.4. Conditions d'accès à la profession	9
2.4.1. L'exercice de la profession d'opticien-lunetier est soumis à des conditions de diplôme.....	9
2.4.2. Le diplôme donnant accès à la profession d'opticien-lunetier est obtenu à l'issue de deux années d'études.....	10
2.4.3. Certains opticiens-lunetiers sont également titulaires d'un diplôme d'optométrie.....	10
2.5. Modalités d'exercice particulières	11
2.5.1. Libre prestation de services.....	11
2.5.2. Liberté d'installation.....	11
2.5.3. Formes sociales autorisées.....	11
3. PRINCIPAUX CONSTATS.....	12
3.1. La pénurie croissante d'ophtalmologues induit des délais d'attente importants et constitue une menace pour l'accès des patients aux lunettes correctrices	12
4. OPTIONS DE MODERNISATION DE LA RÉGLEMENTATION	14
4.1. Options spécifiques à la profession	14
4.1.1. Le périmètre d'activités réservées aux ophtalmologues pourrait être réaménagé de façon à autoriser les opticiens-optométristes à prescrire des lunettes correctrices.....	14
4.2. Options communes à d'autres professions.....	14

1. Données économiques générales

1.1. Données macroéconomiques du secteur

Tableau 1 : Données macroéconomiques essentielles du secteur en 2010

Indicateur	Valeur de l'indicateur en 2010
Part de la valeur ajoutée du secteur dans le PIB	0,12 %
Chiffre d'affaires	5 533 600 000 €
Valeur ajoutée	2 263 400 000 €
Résultat net comptable	484 400 000 €
Taux de rentabilité du secteur (= résultat net comptable / chiffre d'affaires)	8,75 %
Effectifs salariés	32 509
Nombre d'unités légales	11 059

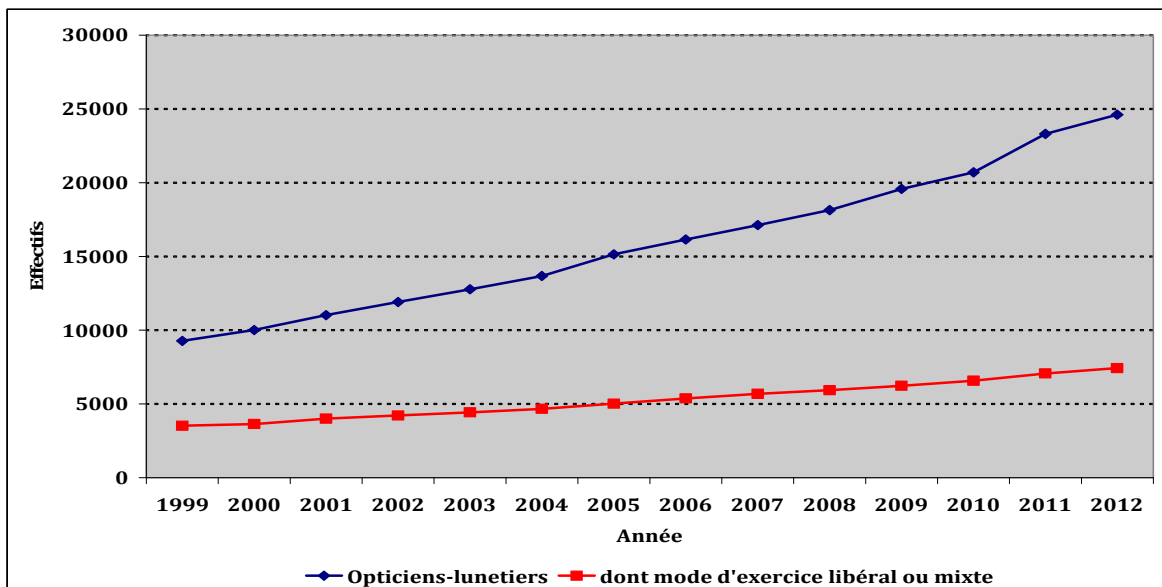
Source : Insee. Les effectifs non salariés du secteur ne sont pas connus.

1.2. Structure du secteur

1.2.1. Démographie de la profession d'opticien-lunetier

D'après les données issues du répertoire ADELI géré par le ministère des affaires sociales et de la santé étaient dénombrés 24 617 opticiens-lunetiers en activité en France métropolitaine au 1^{er} janvier 2012, dont 7 436 exerçant dans un cadre libéral. Le nombre total d'opticiens-lunetiers en activité a crû de 7,8 % par an en moyenne entre 1999 et 2012. Sur la même période, l'exercice libéral s'est développé moins rapidement, puisque le nombre d'opticiens libéraux a augmenté de 5,9 % par an en moyenne.

Graphique 1 : Nombre total d'opticiens-lunetiers et nombre d'opticiens-lunetiers en France métropolitaine, par année



Source : bases Eco-santé, construites sur les données ADELI. Les effectifs sont calculés au 1^{er} janvier de chaque année.

1.2.2. Soldes intermédiaires de gestion par unité légale

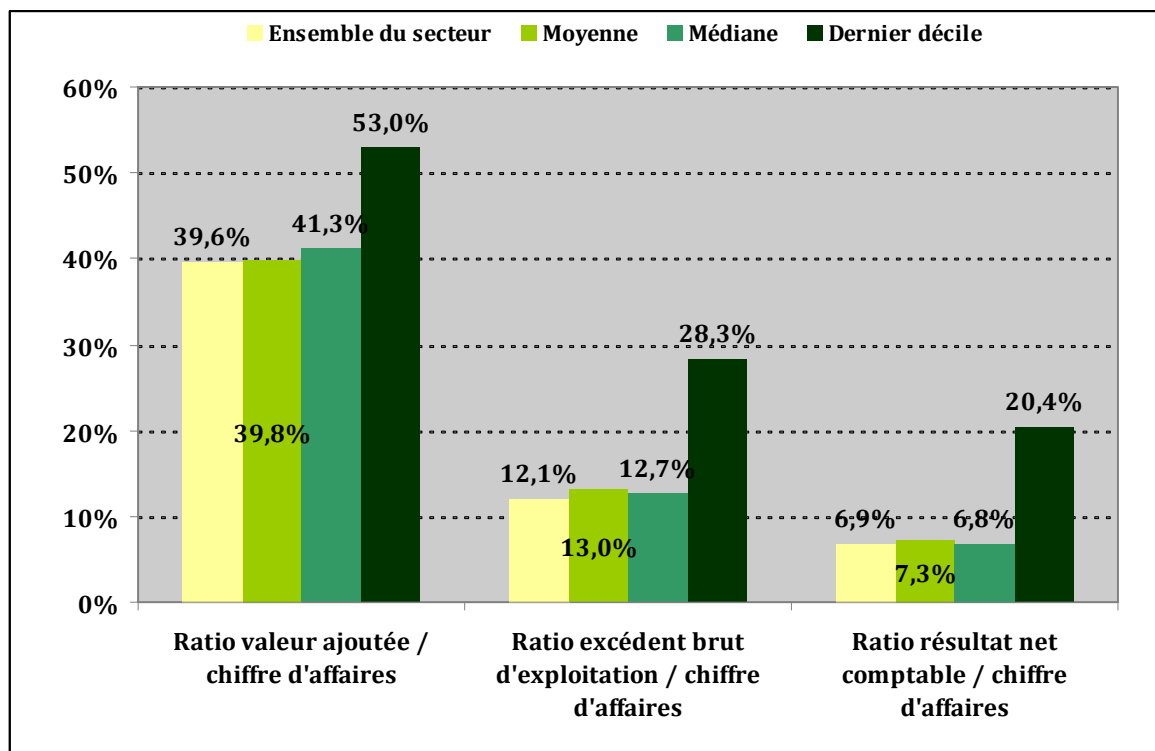
Les liasses fiscales de la direction générale des Finances publique (DGFIP) permettent de connaître précisément la situation d'une grande partie des unités légales du secteur (toutes les unités légales ayant réalisé un exercice fiscal complet en 2010).

Tableau 2 : Soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010

Solde intermédiaire de gestion	Ensemble du secteur	En moyenne par unité légale	En médiane par unité légale	Dernier quart	Dernier décile (top 10 %)
Chiffre d'affaires	4 445 614 744 €	609 489 €	356 936 €	636 986 €	1 053 102 €
Valeur ajoutée	1 760 551 205 €	241 370 €	146 718 €	266 912 €	438 973 €
Excédent brut d'exploitation	538 321 083 €	73 803 €	43 070 €	85 433 €	150 827 €
Résultat net comptable	306 529 090 €	42 025 €	24 868 €	53 069 €	99 057 €

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Graphique 2 : Décomposition des soldes intermédiaires de gestion du secteur en 2010



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3. Analyse économique de la profession

1.3.1. Résultat net comptable déclaré par les unités légales du secteur

Selon leur mode d'imposition, les unités légales du secteur peuvent être de trois types :

- ◆ entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur le revenu et comportant au moins deux associés ;
- ◆ entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés.

Annexe 17

Il convient de noter que, pour les deux premiers types d'unités légales, le résultat net comptable rémunère le capital et le travail, tandis que pour les unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, le résultat net comptable rémunère uniquement le capital, et ne prend pas en compte les salaires que peuvent se verser les associés.

Les entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu représentent environ 15 % des unités légales du secteur du commerce de détail d'optique (14,8 % des unités légales du secteur, tableau 3) ; le résultat net comptable moyen de ce sous-échantillon s'élève à 46 191 € en 2011, soit 1,88 fois plus que le revenu annuel moyen en France. Le résultat net comptable des entreprises imposées à l'impôt sur le revenu et comportant plusieurs associés est d'un montant très proche (45 424 €) ; toutefois, ce type d'unité légale est peu fréquent dans le secteur (2,5 % des unités légales). Enfin, les sociétés de opticiens imposées à l'impôt sur les sociétés représentent plus de 82 % des unités légales du secteur et ont un résultat net moyen plus faible (41 173 €), mais il faut souligner que cette moyenne ne prend pas en compte les salaires que les opticiens associés peuvent se verser.

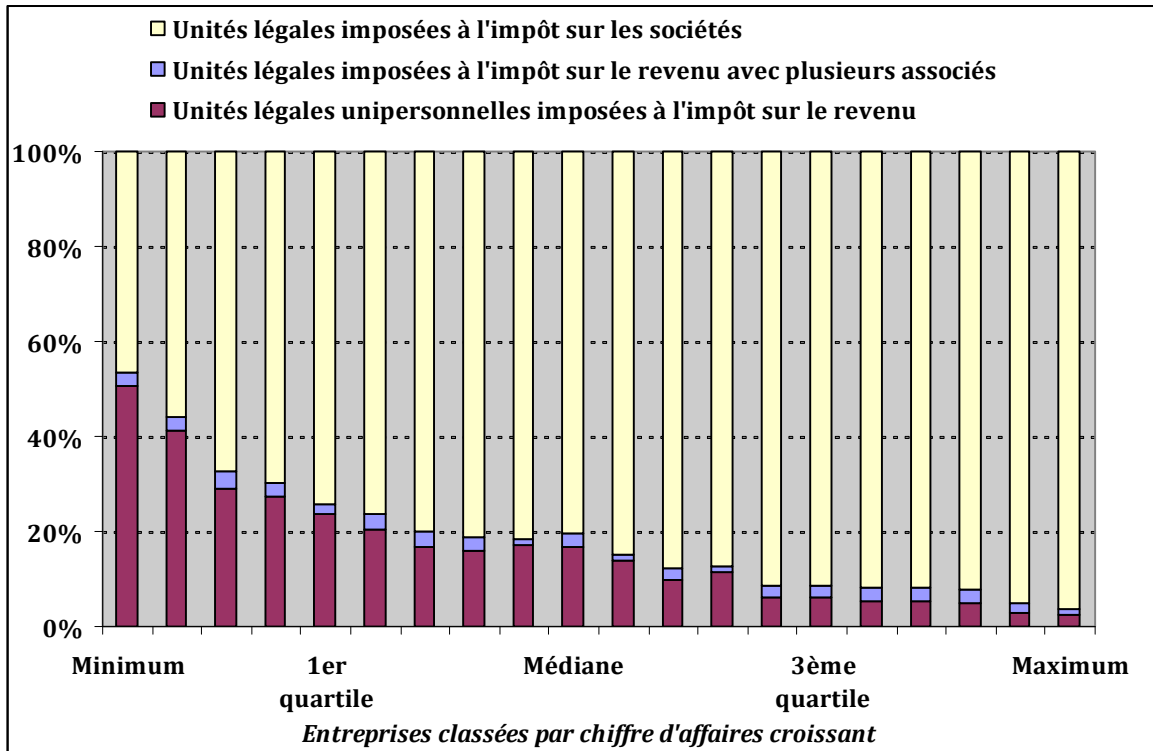
Tableau 3 : Données fiscales sur les unités légales du secteur en 2010

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre	Résultat net comptable moyen (1)	Résultat net comptable médian (2)	Revenu moyen en France (3)	Revenu médian en France (4)	Rapport (1) / (3)	Rapport (2) / (4)
Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	1 085	46 191 €	30 752 €	24 627 €	20 107 €	1,88	1,53
Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	181	45 424 €	21 604 €				
Entreprise imposée à l'IS	6 028	41 173 €	23 651 €				
Total	7 294	42 025 €	24 868 €				

Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010. IR = impôt sur le revenu des personnes physiques ; IS = impôt sur les sociétés.

Le graphique 3 permet de constater que, dans le secteur du commerce de détail d'optique, les entreprises unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu sont majoritairement de petites unités légales, tandis que la majorité des grandes unités légales sont des sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés.

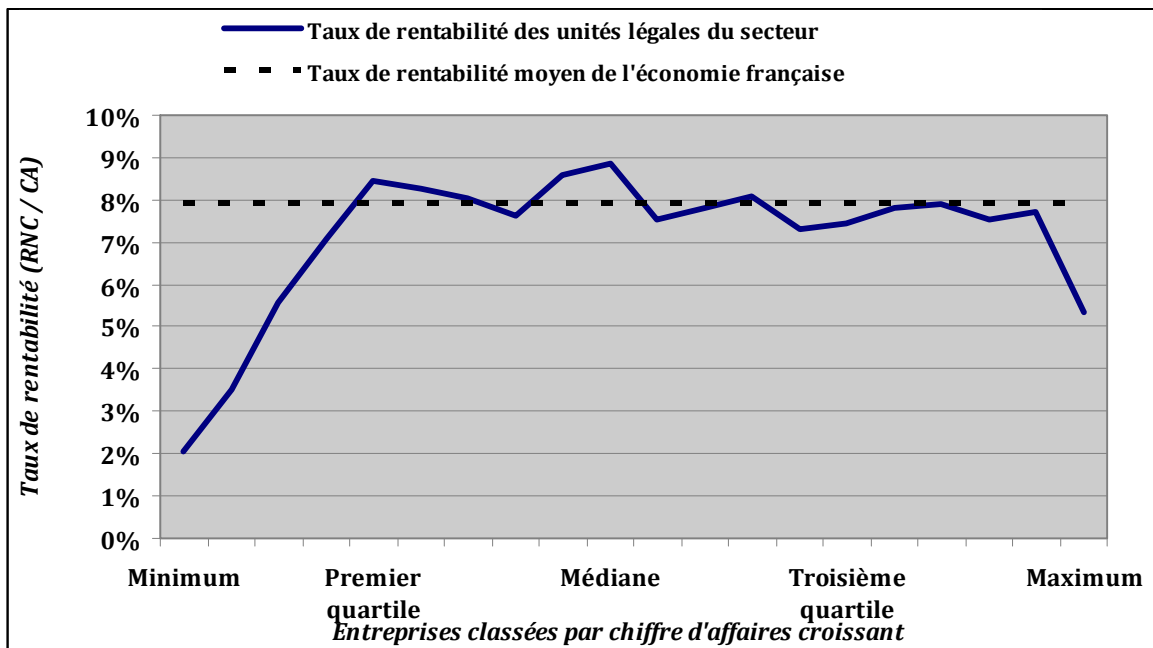
Graphique 3 : Mode d'imposition des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

1.3.2. Rentabilité des unités légales du secteur

Graphique 4 : Taux de rentabilité moyen des unités légales du secteur en 2010, par chiffre d'affaires croissant



Source : Mission IGF, d'après données DGFIP portant sur l'exercice fiscal 2010.

Note de lecture : la rentabilité moyenne des unités légales du cinquième vingtile de chiffre d'affaires est de 8,4 %.

La rentabilité moyenne des unités légales du secteur en 2010 est d'environ 6,9 % (graphique 4) et varie peu en fonction du chiffre d'affaires pour les entreprises de taille moyenne ; cette rentabilité est légèrement inférieure à celle de l'ensemble de l'économie (7,9 % en 2010). La légère baisse de la rentabilité observable pour les plus grandes entreprises (les deux derniers vintiles) s'explique vraisemblablement par le fait que le taux de rentabilité calculé à partir du résultat net comptable sous-estime la rentabilité réelle des unités légales imposées à l'impôt sur les sociétés, car le résultat net comptable ne prend pas en compte les salaires que se versent les opticiens associés dans une entreprise imposée à l'impôt sur les sociétés. Enfin, la faible rentabilité des plus petites entreprises peut indiquer une situation économique précaire pour les plus petits acteurs du secteur.

1.4. Niveau des revenus déclarés par les professionnels

1.4.1. La mission a appréhendé les revenus des professionnels en distinguant les différents modes d'imposition des structures d'exercice

Afin de déterminer les revenus des opticiens, la mission a utilisé un indicateur connu pour toutes les unités légales du secteur : le résultat net comptable. L'analyse des revenus à partir du résultat net comptable suppose de distinguer plusieurs cas :

- ◆ un professionnel qui exerce son métier dans une structure unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu perçoit une rémunération totale égale au résultat net comptable de l'entreprise ;
- ◆ lorsqu'un opticien exerce sa profession dans une unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu, le résultat net comptable de l'unité légale doit être réparti entre le nombre d'associés pour obtenir une rémunération par personne ;
- ◆ lorsqu'un opticien exerce sa profession dans une unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés, la rémunération du capital versée aux associés (le résultat net comptable), doit être ajoutée au salaire versé à chaque associé¹.

¹ Les salaires sont connus par les déclarations de revenus, mais il n'est pas possible de rattacher ces déclarations aux données relatives à l'impôt sur les sociétés.

Annexe 17

Tableau 4 : Étude des revenus des professionnels en fonction de la structure d'imposition

Mode d'imposition de l'unité légale	Nombre de professionnels dans l'unité légale	Mode de déclaration des revenus	Que rémunère le résultat net comptable ?	Méthode de détermination de la rémunération par professionnel
Unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Un unique associé	L'unique professionnel déclare l'ensemble de ses revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	La rémunération du professionnel est confondue avec le résultat net comptable de l'entreprise.
Unité légale pluripersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu	Au moins deux associés	Les associés déclarent l'ensemble de leurs revenus à l'impôt sur le revenu.	Le capital et le travail	Le résultat net comptable représente la rémunération de l'ensemble des associés et doit être réparti entre eux.
Unité légale imposée à l'impôt sur les sociétés	Un associé ou davantage	L'unité légale déclare son revenu net comptable à l'impôt sur les sociétés. Les associés déclarent les salaires qu'ils se versent à l'impôt sur le revenu.	Le capital uniquement	Le résultat net comptable représente la rémunération du capital de l'ensemble des associés. Il doit être réparti entre eux et ajouté pour chacun au salaire perçu pour calculer la rémunération totale <u>par associé</u> .

Source : mission IGF.

La mission a procédé à l'étude des revenus des opticiens en deux temps :

- ◆ dans un premier temps, la mission a calculé un certain nombre de statistiques pour chacun des trois types d'unités légales (moyenne, médiane...);
- ◆ dans un second temps, la mission s'est restreinte à l'étude des revenus des opticiens exerçant leur profession dans le cadre d'une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu.

1.4.2. Répartition des revenus déclarés de l'ensemble des professionnels

Tableau 5 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en France en 2010

France entière	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 32 449 €	- 98 832 €	- 82 250 €
Les 10 % qui gagnent le moins	1 446 €	- 5 197 €	- 7 769 €
Les 25 % qui gagnent le moins	11 183 €	3 439 €	4 419 €
Moyenne	46 191 €	45 424 €	41 173 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	30 752 €	21 604 €	23 651 €
Les 25 % qui gagnent le plus	62 747 €	56 053 €	50 578 €
Les 10 % qui gagnent le plus	107 511 €	146 383 €	96 827 €
Les 1 % qui gagnent le plus	282 852 €	356 549 €	287 479 €
Nombre d'unités légales	1 085	181	6 028
Rapport interquartile (P75/P25)	5,6	16,3	11,4

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Tableau 6 : Éléments sur la répartition des revenus des professionnels du secteur en Île-de-France en 2010

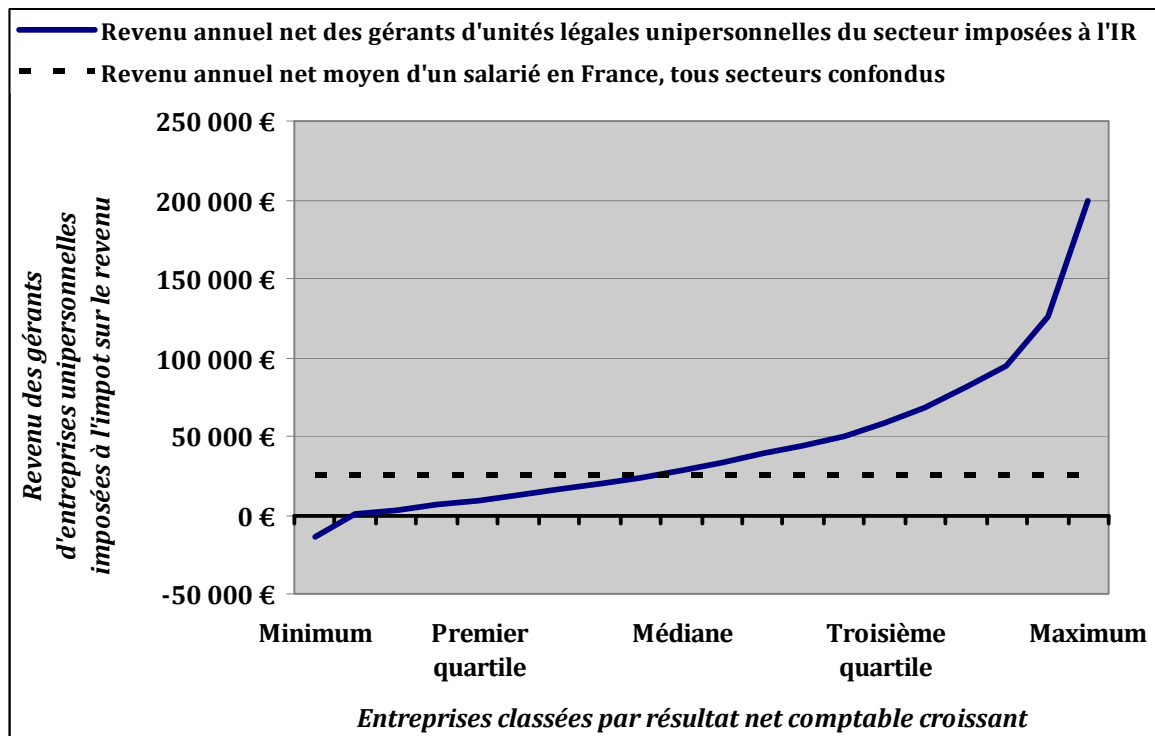
Île de France	Entreprise unipersonnelle imposée à l'IR	Entreprise imposée à l'IR avec plusieurs associés	Entreprise imposée à l'IS
Les 1 % qui gagnent le moins	- 20 326 €	- 259 865 €	- 93 534 €
Les 10 % qui gagnent le moins	1 457 €	- 24 818 €	- 7 123 €
Les 25 % qui gagnent le moins	12 943 €	- 2 406 €	4 218 €
Moyenne	58 957 €	25 729 €	60 937 €
Les 50 % qui gagnent le moins/le plus	35 581 €	5 820 €	24 416 €
Les 25 % qui gagnent le plus	84 043 €	42 467 €	51 633 €
Les 10 % qui gagnent le plus	134 764 €	80 898 €	101 338 €
Les 1 % qui gagnent le plus	324 703 €	415 741 €	418 255 €
Nombre d'unités légales	122	23	1 230
Rapport interquartile (P75/P25)	6,5	- 17,7	12,2

Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

1.4.3. Répartition des revenus des professionnels exerçant leur profession dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu

En 2010, 55 % des opticiens exerçant dans une unité légale unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu tirent de leurs activités des revenus supérieurs au revenu annuel moyen en France (graphique 5). De plus, 25 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 62 700 € par an. Enfin, les 10 % les plus aisés ont des revenus supérieurs à 107 500 € par an.

Graphique 5 : Répartition des revenus des opticiens-lunetiers exerçant dans une entreprise unipersonnelle imposée à l'impôt sur le revenu en 2010



Source : Mission sur données DGFIP exercice 2010.

Note de lecture : 50 % des unités légales unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu gagnent plus de 30 752 € en 2010.

2. Activités de la profession

2.1. Actes entrant dans le périmètre d'activités réservées

Sans qu'il existe une base légale législative ou réglementaire précise sur ce point, il est admis que les opticiens-lunetiers ont le monopole de la vente au détail des verres correcteurs d'amétropie² et des lentilles de contact correctrices, que cette vente ait lieu suite à une prescription médicale ou pas. En revanche, les opticiens n'ont pas le monopole de la vente des lunettes-loupes (lunettes dotées de verres grossissants sans correction de la vision) qui peuvent donc être vendues dans d'autres réseaux de distribution.³

Par ailleurs, l'article 54 de la loi n° 2006-1640 de financement de la sécurité sociale pour 2007 a autorisé les opticiens-lunetiers à adapter, dans le cadre d'un renouvellement, les prescriptions médicales initiales de verres correcteurs datant de moins de trois ans dans des conditions fixées par décret, à l'exclusion de celles établies pour les personnes âgées de moins de seize ans et sauf opposition du médecin.

En revanche, les opticiens-lunetiers ne sont pas autorisés à adapter les lentilles de contact car il s'agit d'un acte médical réservé aux titulaires du diplôme de docteur en médecine. En pratique, ce sont les ophtalmologistes qui réalisent cette adaptation.⁴

² Les amétropies rassemblent l'ensemble des troubles de la vision dus à un fonctionnement défectueux du système optique formé par la cornée, le cristallin et la rétine.

³ Arrêt du 25 février 2003 de la chambre commerciale de la Cour de cassation.

⁴ Arrêt du 22 février 1990 de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Les relations entre les opticiens-lunetiers et l'assurance maladie sont définies par la convention nationale des opticiens-lunetiers. Les termes de cette convention sont négociés entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), et les organisations représentatives de la profession, et est conclue pour une durée de cinq ans au maximum. La convention actuelle a été conclue le 14 octobre 2003.

2.2. Activités annexes exercées hors du périmètre d'activités réservées

Bien que leur monopole ne s'étende qu'aux verres correcteurs, les opticiens-lunetiers ont également dans les faits un quasi-monopole sur la vente de montures de lunettes, puisque les verres correcteurs sont dans la plupart des cas vendus montés sur une monture.

Il est également fréquent qu'à côté de leurs activités sous monopole, les opticiens-lunetiers fassent le commerce :

- ◆ des produits destinés à l'entretien des lentilles oculaires de contact, par dérogation au monopole des pharmaciens (article L4211-1 du code de la santé publique) ;
- ◆ des lunettes de soleils.

2.3. Modes de rémunération

De façon générale, les prix des verres correcteurs vendus par les opticiens ne sont pas réglementés ; les organisations de la profession se limitent à reconnaître « *la nécessité d'étudier les pratiques de prix et de réfléchir aux moyens permettant de limiter le reste à charge des assurés* », engagement qui ne semble pas de nature à restreindre leur liberté tarifaire. Toutefois, une réelle concurrence existe sur ce marché.

De plus, les opticiens signataires de la convention s'engagent à proposer aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle des lunettes à des prix n'excédant pas les prix limites de vente fixés par arrêté ministériel et les exonérant de toute participation financière.

Par ailleurs, des mutuelles complémentaires développent actuellement des accords de conventionnement avec des opticiens, de façon à mieux contrôler leurs pratiques tarifaires et à réduire les remboursements et le reste à charge des patients.

2.4. Conditions d'accès à la profession

2.4.1. L'exercice de la profession d'opticien-lunetier est soumis à des conditions de diplôme

D'après l'article L4362-2 du code de la santé publique, toute personne souhaitant exercer la profession d'opticien-lunetier doit être titulaire du brevet de technicien supérieur opticien-lunetier ou du brevet professionnel d'opticien-lunetier (supprimé en 1998).

Toutefois, aux termes de l'article L4362-3 du code de la santé publique, le préfet de région peut autoriser individuellement à exercer la profession d'opticien-lunetier les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui ont suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires et qui sont titulaires :

- ◆ d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, et requis par l'autorité compétente d'un État, membre ou partie, qui réglemente l'accès à la profession d'opticien-lunetier ou son exercice, et permettant d'exercer légalement ces fonctions dans cet État ;

- ♦ ou, lorsque les intéressés ont exercé dans un État, membre ou partie, qui ne réglemente pas l'accès à la profession d'opticien-lunetier ou son exercice, d'un titre de formation délivré par un État, membre ou partie, attestant de la préparation à l'exercice de la profession, accompagné d'une attestation justifiant, dans cet État, de son exercice à temps plein pendant deux ans au cours des dix dernières années ou à temps partiel pendant une durée correspondante au cours de la même période. Cette condition n'est pas applicable lorsque la formation conduisant à cette profession est réglementée ;
- ♦ ou d'un titre de formation délivré par un État tiers et reconnu dans un État, membre ou partie, autre que la France, permettant d'y exercer légalement la profession.

En outre, un opticien-lunetier doit impérativement faire enregistrer son diplôme auprès de l'agence régionale de santé (ARS) pour pouvoir exercer sa profession.

2.4.2. Le diplôme donnant accès à la profession d'opticien-lunetier est obtenu à l'issue de deux années d'études

D'après les représentants de la profession rencontrés par la mission, il existe une centaine d'établissements d'enseignement supérieur proposent des formations menant au brevet de technicien supérieur d'opticien-lunetier. La mission n'a pas été en mesure d'établir une liste exhaustive de ces établissements, et n'a donc pas pu en connaître le nombre exact. Par conséquent, il est difficile de connaître le nombre total d'étudiants admis chaque année dans ces formations. D'après l'organisme d'études GFK, 2 480 candidats ont été reçus au BTS opticien-lunetier en 2011, contre 1 008 en 2000 selon la même source, soit une croissance de 146 % en 11 ans. Cette forte croissance du nombre d'étudiants en BTS opticien-lunetier corrobore les déclarations des représentants de la profession, qui soulignent la multiplication des établissements proposant ce BTS.

La durée des études menant au BTS d'opticien-lunetier est normalement de deux ans, mais peut être allongée à trois ans si la formation est suivie dans le cadre d'un apprentissage.

2.4.3. Certains opticiens-lunetiers sont également titulaires d'un diplôme d'optométrie

Après l'obtention du brevet de technicien supérieur d'opticien-lunetier, les opticiens diplômés peuvent poursuivre leurs études à l'université et obtenir un diplôme d'optométrie à l'issue d'études supplémentaires dont la durée est comprise entre une et trois années. La formation complémentaire que les opticiens-optométristes reçoivent a pour objectif de leur donner les compétences nécessaires à la réalisation des examens des yeux, des analyses de la fonction visuelle et à la mise en œuvre d'un traitement des déficiences visuelles au moyen de lunettes correctrices ou de lentilles de contact correctrices.

Toutefois, la réglementation en vigueur ne reconnaît pas la profession d'opticien-optométriste. En particulier, la réglementation n'autorise pas les opticiens titulaires d'un diplôme d'optométrie à prescrire des lunettes et des lentilles de contact, contrairement à d'autres pays européens (notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni).

2.5. Modalités d'exercice particulières

2.5.1. Libre prestation de services

Aux termes de l'article L4362-7 du code de la santé publique, un opticien-lunetier ressortissant d'un État membre de l'Union européenne d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui est établi et exerce légalement les activités d'opticien-lunetier dans l'un de ces États peut exécuter en France des actes professionnels, de manière temporaire et occasionnelle. Lorsque l'exercice ou la formation conduisant à la profession n'est pas réglementé dans l'État où il est établi, le prestataire de services doit justifier y avoir exercé pendant deux ans au moins au cours des dix années précédentes.

L'exécution de ces actes est subordonnée à une déclaration préalable. Le prestataire de services est soumis aux conditions d'exercice de la profession ainsi qu'aux règles professionnelles applicables en France.

Les qualifications professionnelles du prestataire sont vérifiées par l'autorité compétente après avis d'une commission composée notamment de professionnels, avant la première prestation de services. En cas de différence substantielle entre les qualifications du prestataire et la formation exigée en France, de nature à nuire à la santé publique, l'autorité compétente demande au prestataire d'apporter la preuve qu'il a acquis les connaissances et compétences manquantes notamment au moyen de mesures de compensation.

2.5.2. Liberté d'installation

La liberté d'installation des opticiens-lunetiers exerçant dans un cadre libéral ne fait pas l'objet de restrictions législatives ou réglementaires.

2.5.3. Formes sociales autorisées

Tableau 7 : Structures d'exercices autorisées pour les opticiens-lunetiers libéraux

Objet juridique	Sous-objet	Création autorisée
Exercice en nom propre	-	Oui
Entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL)	-	Oui
Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)	-	Oui
Société en nom collectif (SNC)	-	Oui
Société civile professionnelle (SCP)	-	Non
Société d'exercice libéral (SEL)	SELARL	Non
	SELAFA	Non
	SELAS	Non
	SELCA	Non
Société à responsabilité limitée		Oui
Société civile de moyens (SCM)	-	Oui
Société en participation (SEP)	-	Oui

Source : Mission IGF.

SELARL : société d'exercice libéral à responsabilité limitée

SELAFA : société d'exercice libéral à forme anonyme

SELAS : société d'exercice libéral par actions simplifiée

SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions

Il n'existe pas de réglementation spécifique restreignant l'accès au capital d'une société d'optique.

3. Principaux constats

3.1. La pénurie croissante d'ophtalmologues induit des délais d'attente importants et constitue une menace pour l'accès des patients aux lunettes correctrices

Le recours obligatoire à un ophtalmologue pour obtenir une prescription de lunettes correctrices se traduit par des délais d'attente importants en raison de la pénurie d'ophtalmologues. La mission relève par exemple qu'une étude menée par une association de consommateurs conclut que le délai d'attente moyen pour une consultation chez un ophtalmologue s'élève à quatre mois et demi.⁵

Des considérations relatives à l'évolution démographique de la profession d'ophtalmologiste laissent penser que cette pénurie va aller croissant dans les années futures.

Tableau 8 : Pyramide des âges des ophtalmologues inscrits à l'ordre des médecins, au 1^{er} janvier 2012

Tranche d'âge	Hommes	Femmes	Total
Plus de 65 ans	215	90	305
60-64	596	503	1 099
55-59	816	679	1 495
50-54	479	404	883
45-49	272	215	487
40-44	243	167	410
35-39	222	130	352
Moins de 34 ans	129	149	278
Total	2 972	2 337	5 309

Source : Conseil national de l'ordre des médecins.

D'après le conseil national de l'ordre des médecins, il y avait 5 309 ophtalmologues en exercice au 1^{er} janvier 2012. La répartition par âge des ophtalmologues en exercice (tableau 8) permet de voir que nombre d'entre eux partiront en retraite dans les dix à quinze prochaines années. En faisant une hypothèse optimiste, selon laquelle tous les ophtalmologues actuellement en activité et âgée de moins de 65 ans prendront leur retraite à 65 ans, et que le nombre d'ophtalmologues de plus de 65 ans encore en exercice restera constant (305), on constate que seuls 2 715 des ophtalmologues actuellement en activité le seront encore en 2022, soit une baisse de 49 % du nombre d'ophtalmologues en exercice.

Par ailleurs, l'arrêté du ministère de la santé du 10 juillet 2012⁶ permet de connaître le nombre d'étudiants en médecine qui seront admis en internat d'ophtalmologie dans les cinq prochaines années (2012-2016) ; l'internat en ophtalmologie durant cinq années, il est ainsi possible de connaître précisément le nombre d'ophtalmologues qui entreront dans la profession dans la profession chaque année de 2015 à 2022. En revanche, le nombre d'ophtalmologues entrant dans la profession en 2012, 2013 et 2014 n'est pas connu, la mission fait donc l'hypothèse optimiste selon laquelle ce nombre est de 130 ophtalmologues par an.

⁵ UFC-Que Choisir, « Accès aux soins, l'UFC-Que Choisir présente la carte de l'intolérable fracture sanitaire », octobre 2012.

⁶ Arrêté du 10 juillet 2012 déterminant pour la période 2012-2016 le nombre d'internes en médecine à former par spécialité et par subdivision.

Annexe 17

Tableau 9 : Nombre d'étudiants en médecine admis en internat d'ophtalmologie, par année de 2007 à 2017

Année d'entrée en internat	Année de diplôme de docteur en médecine	Nombre d'étudiants admis en internat d'ophtalmologie
2007	2012	nd ; 130
2008	2013	nd ; 130
2009	2014	nd ; 130
2010	2015	106
2011	2016	111
2012	2017	122
2013	2018	123
2014	2019	128
2015	2020	132
2016	2021	133
2017	2022	133
-	Total 2012-2002	1378

Source : Legifrance et mission IGF.

Si on ajoute aux 2 715 ophtalmologues qui seront encore en activité en 2022 les étudiants en médecine qui seront devenus ophtalmologues entre 2012 et 2022, soit au plus 1 378 praticiens, on obtient un nombre total de 4 093 ophtalmologues en activité en 2022. Pour rudimentaire qu'il soit, ce calcul permet de voir que la population d'ophtalmologues aura baissé d'environ 23 % entre 2012 et 2022. Cette évaluation de l'évolution de la population d'ophtalmologues est cohérente avec les projections de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) qui anticipent une diminution de 35 % entre 2006 et 2030.⁷

Cette diminution du nombre d'ophtalmologues se traduira nécessairement par une augmentation des délais d'attente des patients, qui sera d'autant plus marquée que la demande de soins ophtalmologiques augmentera en raison du vieillissement de la population française. **La mission en conclut que le système actuel ne permettra pas d'assurer l'accès des patients aux lunettes correctrices dans des délais raisonnables.**

La mission considère que, si la protection de la santé publique justifie que le diagnostic et le traitement des maladies de l'œil soient réservés à des docteurs en médecine, la mesure des défauts de la réfraction et la prescription de lunettes n'exigent pas le recours systématique à un ophtalmologue, dont le cœur de compétences se situe sur des tâches à plus haute valeur ajoutée, notamment la chirurgie des yeux. La mission constate à ce propos que le cadre législatif et réglementaire reconnaît déjà ce fait, à deux niveaux :

- ◆ la réglementation dispose que, dans certains cas, la mesure des défauts de la réfraction peut être effectuée par d'autres professionnels soumis à des exigences de qualification moins élevées (orthoptistes, et opticiens dans le cadre d'un renouvellement) ;
- ◆ la loi hôpital patient santé territoire du 21 juillet 2009 (loi HPST) a introduit la possibilité d'une coopération renforcée entre professionnels de santé, qui permet à un ophtalmologue de déléguer à un opticien l'établissement du bilan des défauts de vision d'un patient et le droit de prescription de lunettes correctrices (article L4011-1 et suivants du code de la santé publique, et entretien avec le ministère de la Santé).

⁷ « La démographie médicale à l'horizon 2030 : de nouvelles projections nationales et régionales », DREES, Etudes et résultats, n°679, février 2009.

Enfin, la mission relève qu'un certain nombre d'opticiens-lunetiers en activité en France est également titulaire d'un **diplôme d'optométrie** et possèdent donc des compétences qui les mettent en position de suppléer ou remplacer efficacement un ophtalmologue sur la prescription de dispositifs correcteurs : les organisations professionnelles des opticiens estiment à 3 000 le nombre des opticiens-optométristes en activité en France, soit environ 12 % des opticiens. En rapportant ce nombre à celui des ophtalmologues libéraux en exercice (3 525 au 1^{er} janvier 2012 d'après l'ordre des médecins), la mission constate qu'autoriser sous certaines conditions les opticiens-optométristes à prescrire des lunettes correctrices des lentilles de contact correctrices et permettrait probablement une amélioration significative de l'accès aux soins de la vision.

4. Options de modernisation de la réglementation

4.1. Options spécifiques à la profession

4.1.1. Le périmètre d'activités réservées aux ophtalmologues pourrait être réaménagé de façon à autoriser les opticiens-optométristes à prescrire des lunettes correctrices

Le souci d'assurer un accès aux soins rapide et d'aboutir à une diminution du coût unitaire des prescriptions de verres correcteurs est un motif d'intérêt général qui justifierait une évolution du cadre législatif et réglementaire visant à étendre aux opticiens-optométristes la prescription de lunettes correctrices et de lentilles de contact correctrices. Les opticiens titulaires d'un diplôme d'optométrie sont capables d'établir un bilan des défauts de la réfraction, de prescrire des lunettes correctrices et des lentilles de contact correctrices et d'effectuer le dépistage des pathologies de l'œil les plus courantes. Plus précisément, il est envisageable d'autoriser les opticiens-optométristes à effectuer la mesure de la tension oculaire à l'aide d'un tonomètre à air et l'examen du champ visuel. Ces deux tests non invasifs permettent de détecter un certain nombre de pathologies de l'œil (un glaucome par exemple) qui réclament les soins d'un ophtalmologue. Les opticiens-optométristes pourraient constater la présence éventuelle d'anomalies (valeurs anormales de la tension oculaire ou champ visuel réduit), sans être autorisés à poser un diagnostic, et devraient le cas échéant indiquer au consommateur qu'il convient d'en référer à un ophtalmologue.

Outre la modification des textes législatifs et réglementaires correspondants (notamment celle de l'article L4362-10 du code de la Santé publique), la mise en œuvre de cette mesure requerrait la reconnaissance légale de la spécialisation en optométrie.

Cette mesure présenterait un certain nombre d'avantages :

- ◆ elle entraînerait une réduction des délais d'attente pour l'obtention d'une prescription de lunettes ;
- ◆ elle permettrait la reconnaissance des compétences acquises par un certain nombre d'opticiens et validées par l'obtention d'un diplôme de niveau bac+5 ;
- ◆ une diminution de la saturation des ophtalmologues, qui se traduirait par un accès aux soins plus rapide pour les patients atteints de pathologies de la vision ;
- ◆ une diminution des dépenses de l'assurance-maladie en raison du moindre nombre de consultations chez les ophtalmologues.

4.2. Options communes à d'autres professions

La mission n'a pas identifié d'option de modernisation de la réglementation relative à la profession d'opticien-lunetier qui soit commune à d'autres professions.