



Bilan des mesures de la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux professions du droit

La loi du 6 août 2015 a ouvert les **conditions d'installation** et/ou restructuré la **régulation tarifaire** de six professions du droit exercées par 22 000 praticiens pour un chiffre d'affaires de 11 Md€.

Dix ans plus tard, si les **objectifs** ont été **atteints** en matière de **dynamisme démographique** et de **féminisation**, le maillage territorial n'en sort toutefois renforcé que dans les **zones urbaines** et des **inégalités de représentation** et de **rémunération** en défaveur des femmes demeurent.

De la même manière, les **révisions tarifaires** ont bien contribué à **modérer la rentabilité** du secteur mais certaines professions restent à des **niveaux de rémunération** et de **résultat élevés**.

Sans remettre en cause ses principes fondateurs, la régulation peut ainsi encore **gagner en efficacité et en concertation** et mieux tenir compte de la **qualité de service** rendu aux usagers.

La loi du 6 août 2015 a ouvert les conditions d'installation et/ou restructuré la régulation tarifaire des professions du droit

- Des rapports de parlementaires et de l'Inspection générale des finances ont mis en lumière, en 2013 et 2014, plusieurs constats invitant à une modernisation du cadre juridique des professions du droit.
- S'appuyant sur ces rapports, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (CAECE) a modifié les conditions de tarification des actes et prestations ainsi que les conditions d'accès aux offices pour ces professions.
- Visant un renforcement du maillage territorial, un rajeunissement et une féminisation de ces professions, la loi CAECE a mis en œuvre une liberté d'installation encadrée pour les notaires, les commissaires de justice (CJ) et les avocats aux Conseils (Avac). Elle a également introduit une modification des conditions d'aptitude pour les greffiers des tribunaux de commerce (GTC), les administrateurs judiciaires (AJ) et mandataires judiciaires (MJ).
- La loi CAECE a enfin instauré un système de régulation tarifaire pour orienter les tarifs des notaires, commissaires de justice, greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs et mandataires judiciaires vers leurs coûts et générer des gains de pouvoir d'achat pour leurs usagers.
- Les six professions concernées par ces dispositions sont exercées par près de 22 000 professionnels et ont généré un chiffre d'affaires de 11,2 Md€ en 2024, dont 8,9 Md€ pour les notaires et 1,4 Md€ pour les commissaires de justice.
- Toutes prennent en charge des activités judiciaires d'intérêt général et concourent ainsi à la bonne administration de la justice. Les notaires participent, par exemple, à la sécurité juridique des actes en assurant leur authenticité, les commissaires de justice à l'exécution des décisions de justice et les greffiers des tribunaux de commerce au fonctionnement de la justice commerciale.
- Notaires, commissaires de justice et greffiers des tribunaux de commerce sont, à ce titre, officiers publics ministériels et les avocats aux Conseils, officiers ministériels.

Bilan des mesures de la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux professions du droit

Dix ans plus tard, les objectifs ont été atteints en matière de dynamisme démographique, féminisation et rajeunissement

- La loi a constitué le pivot d'une transformation structurelle du notariat français. Avec une hausse de 53 % du nombre d'offices, de 76 % du nombre de professionnels intégrant une multiplication par 4 du nombre de notaires salariés depuis 2015, la dynamique est, en effet, la plus notable pour les notaires.
- Le nombre d'avocats aux Conseils a connu une hausse inédite, de 111 à 133 depuis 2015, soit +20 %, avec aussi l'ouverture de 11 nouveaux offices. Cette évolution rompt la stabilité des 60 offices qui perdurait depuis 1817.
- Cet essor justifie désormais l'allongement de la fréquence d'établissement des cartes d'installation de 2 à 5 ans.
- Dernière profession ayant bénéficié de la liberté d'installation, les commissaires de justice ont, en revanche, connu une évolution plus atone. En témoigne la baisse de 4 % du nombre de praticiens. Cette tendance contraste avec l'élargissement de la profession, regroupant en son sein les huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires depuis 2022, cet élargissement n'ayant pas contré jusqu'à présent leurs difficultés d'attractivité.
- Cette moindre dynamique se retrouve également chez les greffiers des tribunaux de commerce. En dépit de la création d'un concours d'accès à la profession plus méritocratique et du transfert de sept greffes en outre-mer à leur profit, leur nombre s'est contracté de 5 % depuis 2015.
- La mise en place de la nouvelle voie d'accès par master aux professions d'administrateur et mandataire judiciaire s'est traduite par une dynamique démographique de 45 % pour les administrateurs judiciaires et de 9 % pour les mandataires judiciaires.

Professions	Nb. offices		Nb. professionnels	
	2015	2025	2015	2025
Notaires	4 588	↑ 7 027	9 822	↑ 17 305
CJ	2 051	↑ 2 197	3 493	↓ 3 338
MJ	244	↓ 192	306	↑ 334
GTC	134	↑ 141	231	↓ 220
AJ	81	↓ 76	117	↑ 170
Avac	60	↑ 71	111	↑ 133

- Cette vitalité démographique a favorisé la féminisation de ces professions.
- Les femmes sont désormais majoritaires chez les notaires (58 %). La représentation des femmes a également progressé de 32 % à 44 % chez les commissaires de justice, de 36 % à 42 % chez les greffiers des tribunaux de commerce et de moins de 20 % à 36 % chez les administrateurs et mandataires judiciaires.
- Des inégalités de revenus et de représentation dans les instances représentatives demeurent néanmoins en défaveur des femmes. À titre d'illustration, les instances nationales des commissaires de justice et greffiers des tribunaux de commerce ne comprennent que 27 % et 23 % de femmes.
- Il est ainsi proposé aux professions la mise en place d'un observatoire commun à la parité pour promouvoir la culture de l'égalité professionnelle.
- À l'exception des avocats aux Conseils dont l'âge moyen est stable, les professions ont aussi toutes connu un rajeunissement.

La croissance démographique n'a bénéficié qu'aux zones urbaines et s'est parfois accompagnée de comportements d'opportunité

- L'offre de services notariaux s'est métropolisée et le développement des offices n'a ainsi pas renforcé l'accès aux services juridiques de proximité.
- 37 % de ces offices se trouvent dans les grands centres urbains en 2024 contre 29 % en 2016, tandis que la part des bureaux ruraux est passée de 28 % à 21 %. La tendance est similaire chez les commissaires de justice.

Bilan des mesures de la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux professions du droit

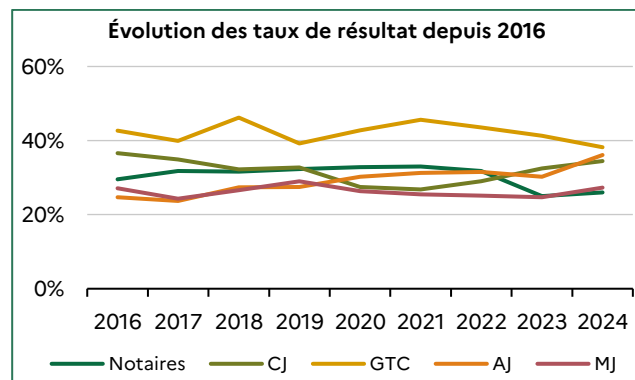
- Par ailleurs, dans certains cas, des professionnels ont pu tirer parti de leur tirage au sort pour user à brève échéance et à prix élevé du droit de présentation, sans avoir réellement démarré leur activité.
- La volumétrie de candidatures reçues et ces comportements d'opportunité invitent la mission à proposer des pistes d'optimisation de la gestion des candidatures aux offices.

Le dispositif d'installation doit encore être adapté à certaines spécificités territoriales

- En Alsace-Moselle, l'extension de la liberté d'installation des notaires et commissaires de justice reste à concrétiser, six ans après un rapport de l'Inspection générale de la justice en ce sens.
- Par ailleurs, les spécificités locales et les enjeux propres à chaque département d'outre-mer pourraient être davantage pris en compte, notamment par l'Autorité de la concurrence (ADLC), dans l'analyse de la cartographie de leur offre de services.

Les révisions tarifaires ont contribué à modérer la rentabilité du secteur mais certaines professions restent à des taux de résultat élevés

- La diversité des modèles économiques des professions s'est historiquement traduite par des situations économiques, certes avantageuses, mais hétérogènes.
- Pour orienter les tarifs vers les coûts, le système de régulation tarifaire de la loi CAECE s'appuie sur le taux de résultat constaté par profession et un intervalle de 20 % à 32 % considéré comme un objectif à atteindre.
- À l'exception des administrateurs judiciaires pour lesquels les taux de résultat ont progressé, les autres professions du droit ont vu leur taux de résultat se stabiliser ou se réduire depuis 2016. En dépit de ce mouvement à la baisse, les taux de résultat demeurent au-delà de l'intervalle prévu par la réglementation pour les commissaires de justice, greffiers des tribunaux de commerce et administrateurs judiciaires.



- En matière de rémunération, les résultats individuels moyens et médians des greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs et mandataires judiciaires demeurent très favorables (de 200 k€ à 500 k€ par an).
- Seuls les notaires ont connu une diminution significative de leurs revenus en euros courants. Les commissaires de justice présentent toujours les rémunérations les moins élevées (de l'ordre de 100 k€ par an).

Professions	Résultat moyen (k€)		Résultat médian (k€)	
	2016	2024	2016	2024
Notaires	242	↓ 190	184	↓ 132
CJ	143	= 145	96	↓ 88
GTC	432	↑ 480	277	↑ 327
AJ	315	↑ 493	271	↑ 294
MJ	296	= 291	259	↓ 222

- Les équilibres économiques des premiers déciles de ces deux dernières professions se sont, par ailleurs, fragilisés depuis 2016.
- Les effets de la régulation restent limités : ce sont plus des facteurs exogènes au système tarifaire qui ont pesé sur la situation économique des professions (conjoncture immobilière pour les notaires, crise Covid pour les commissaires de justice, dynamique des procédures collectives pour les administrateurs et mandataires judiciaires et développement d'activités nouvelles pour les administrateurs judiciaires et greffiers des tribunaux de commerce).
- Néanmoins, les baisses tarifaires ont produit des économies pour les usagers pouvant être évaluées à 261 M€ par an.

Bilan des mesures de la loi de 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques relatives aux professions du droit

Sans remettre en cause ses principes fondateurs, la régulation tarifaire peut gagner en efficacité en corrigeant certains biais

- La loi CAECE a permis d'opérer un rapprochement de l'encadrement des professions du droit vers les principes européens relatifs aux services d'intérêt général. Le système tarifaire des professions du droit repose d'ailleurs sur des modalités semblables à celles en vigueur dans d'autres secteurs d'intérêt général en France.
- En outre, des taux de résultat compris entre 20 % et 32 % constituent des objectifs à moyen terme cohérents avec les niveaux de rentabilité relevés dans des secteurs similaires. Il importe ainsi d'y faire converger progressivement toutes les professions.
- À plus long terme, des intervalles plus resserrés et adaptés à chaque profession pourraient être définis.
- La périodicité bisannuelle de révision tarifaire apparaît également adaptée pour prendre en compte les évolutions d'activité des professions et les fluctuations de la conjoncture.
- En revanche, la régulation gagnerait à une clarification de l'indicateur de résultat recueilli par les administrations auprès des professions, cet indicateur approchant selon les cas un revenu brut, un revenu net, un résultat d'exploitation ou un résultat net comptable.
- La mission rappelle également la nécessité du déploiement d'une comptabilité analytique ou, à défaut, d'études analytiques indépendantes pour pouvoir retracer les coûts des activités amiables et accessoires des coûts à réguler et mieux appréhender l'activité des professionnels.

La qualité de service rendu aux usagers reste insuffisamment définie, mesurée et prise en compte

- L'appréciation de la qualité de service offerte par les professions constitue, au niveau réglementaire, un critère à prendre en compte dans les révisions de leurs tarifs.

- En pratique, ce critère qualitatif n'est pas opérationnel. De fait, il existe peu de données consolidées à l'échelle nationale sur la qualité de service proposée par ces professions.
- La mission a toutefois relevé, sous réserve de leur représentativité, de meilleures évaluations en ligne des offices créés consécutivement à la liberté d'installation pour les notaires et commissaires de justice.
- La mission recommande de poursuivre les travaux engagés pour mieux définir et mesurer la qualité de service, à travers les différents dispositifs y contribuant (formation initiale, formation continue, inspection périodique des études, médiations et réclamations).
- Ainsi, la prise en compte de critères qualitatifs, y compris de qualité de service, mérite d'être maintenue dans les révisions tarifaires. Une conférence de consensus permettrait de les développer et les affiner.

La nouvelle gouvernance des professions du droit est en place grâce à l'implication de tous les acteurs mais reste à consolider

- La mise en place des nouveaux modes de régulation a donné lieu à une nouvelle gouvernance qui a permis de repenser les organisations et de renouveler le dialogue avec les professions.
- La mission a pu mesurer, lors des entretiens, l'implication forte et sincère de tous les acteurs, professions et administrations.
- En complément de la conférence de consensus mentionnée *supra*, la mise en place d'un protocole portant sur les rôles respectifs et relations entre la DACS et la DGCCRF et d'une procédure renforçant la contradiction avant publication des avis pour l'ADLC marqueraient, au sens de la mission, l'arrivée à maturité des modalités de gouvernance.