

**Avis n° 22-A-08 du 26 octobre 2022
relatif au projet de décret portant modification du décret n° 98-246
du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour
l'exercice d'activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du
5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du
commerce et de l'artisanat, en ce qui concerne l'activité
de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie**

L'Autorité de la concurrence (section V),

Vu la lettre enregistrée le 14 avril 2022 sous le numéro 22/0019 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de la relance a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis concernant le projet de décret portant modification du décret n° 98-246 du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice d'activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, en ce qui concerne l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie ;

Vu le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 39 et 43 ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu l'article L. 214-6-1 IV du code rural ;

Vu le décret n° 98-246 du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice d'activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les représentants de la Fédération Française des Artisans du Toilettage Animalier (FFATA) et du Syndicat National des Professions du Chien et du Chat (SNPCC) entendus sur le fondement des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Les rapporteurs, le rapporteur général adjoint et le commissaire du Gouvernement accompagné du représentant de la Direction générale des Entreprises (DGE), entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence du 13 septembre 2022 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations suivantes :

Résumé¹

L'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») a été saisie par le ministre de l'économie, des finances et de la relance le 14 avril 2022 d'un projet de décret visant à ajouter l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie (« NAC »), à la liste des activités artisanales pour lesquelles une qualification professionnelle est exigée pour la personne qui l'exerce de façon indépendante ou qui en contrôle l'exercice de façon effective et permanente.

Il résulte en effet de l'article 9 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante que cette activité de toilettage s'apparente désormais à une profession réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1. a) de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Or, de façon générale, l'Autorité veille à ce que les obligations nouvelles imposées à l'exercice d'un métier soient nécessaires et proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis, alors que les obstacles réglementaires à l'exercice de certaines professions tendent à se répandre au sein des pays développés.

En l'espèce, en l'absence de diplôme d'État pour exercer l'activité de toilettage, et de définition, dans le projet de décret, des diplômes et certifications enregistrés au Répertoire national des certifications professionnelles (« RNCP ») qui y donnent accès et de leur contenu, l'Autorité considère qu'il existe un risque que les nouvelles mesures aillent au-delà de ce qui est nécessaire pour l'accomplissement des objectifs d'intérêt général de protection de la santé des animaux et du maintien de la santé publique poursuivis par la loi précitée.

Pour y remédier, l'Autorité préconise donc d'une part, que le projet de décret soit complété par la création d'un ou de plusieurs diplômes relevant du ministère de l'Éducation nationale, à l'instar des autres activités visées à l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996, dont le contenu pédagogique, validé et contrôlé par l'État, deviendra le référentiel pour les autres formations certifiantes.

D'autre part, l'Autorité recommande que le projet de décret définisse les durées des formations, leur processus d'évaluation finale, ainsi que leurs contenus, correspondant aux compétences recherchées et intègre, *a minima*, les enseignements inhérents aux zoonoses et les moyens de prévention et de lutte contre ces maladies, qui constituent les objectifs des nouvelles dispositions.

Enfin, le projet de décret pourrait également détailler la liste des certifications actuellement inscrites au RNCP donnant accès à l'activité de toiletteur, dont le contenu correspond aux compétences recherchées et répond aux exigences posées par le règlement n° 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (dit « Loi de Santé Animale »).

L'Autorité préconise d'attendre la création du diplôme national pour imposer une qualification professionnelle aux nouveaux entrants sur le marché du toilettage et, partant, de repousser l'entrée en vigueur du nouveau texte.

¹ Ce résumé a un caractère strictement informatif. Seuls font foi les motifs de l'avis numérotés ci-après.

Elle demande enfin aux pouvoirs publics de veiller à ce que les formations donnant accès à la profession et les organismes qui les dispensent soient traités sur un pied d'égalité.

L'Autorité émet donc un avis défavorable, sous réserve de la prise en compte de ses recommandations.

SOMMAIRE

I.	LE CONTEXTE	5
A.	LE SECTEUR DU TOILETTAGE DES ANIMAUX DE COMPAGNIE	5
B.	L'INCLUSION, PAR LA LOI DU 14 FEVRIER 2022, DE L'ACTIVITE DE TOILETTAGE DANS LES ACTIVITES VISEES A L'ARTICLE 16 DE LA LOI DU 5 JUILLET 1996	10
II.	LE PROJET DE DECRET SOUMIS A L'AUTORITE	11
A.	LE PROJET DE DECRET	11
B.	L'ANALYSE CONCURRENTIELLE	12
1.	LES RESTRICTIONS DE CONCURRENCE RESULTANT DU PROJET DE DECRET	12
2.	SUR LA NECESSITE DES OBLIGATIONS NOUVELLES	13
3.	SUR LA PROPORTIONNALITE	14
4.	PRECONISATIONS	15
	CONCLUSION	16

I. Le contexte

1. L'Autorité a été saisie par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, le 14 avril 2022, d'un projet de décret portant modification du décret n° 98-246 du 2 avril 1998 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice d'activités prévues à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.
2. Ce projet visait à mettre en cohérence le décret précité avec l'article 9 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante, qui a ajouté l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie (« NAC »), à la liste des activités pour lesquelles une qualification professionnelle est exigée pour la personne qui l'exerce de façon indépendante ou qui en contrôle l'exercice de façon effective et permanente. Il avait également pour objet d'adapter la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles au regard de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
3. Un décret portant uniquement sur la procédure de reconnaissance professionnelle a été publié le 24 août 2022², *i.e.* sans les dispositions relatives à l'activité de toilettage pour animaux. Par lettre du 22 septembre 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique a confirmé « *la saisine et l'intérêt pour le Gouvernement de disposer de [l'] avis [de l'Autorité]* »³.

A. LE SECTEUR DU TOILETTAGE DES ANIMAUX DE COMPAGNIE

4. Selon une enquête menée en 2022 par la Fédération des fabricants d'aliments pour chiens, chats, oiseaux et autres animaux familiers (FACCO), plus d'un français sur deux détient un animal de compagnie, dont 7,5 millions de chiens, 15,1 millions de chats et 3,6 millions de « nouveaux animaux de compagnie » (ou « NAC »).
5. Les chiffres communiqués par la Chambre des métiers et de l'artisanat de France (ci-après « CMA France ») attestent d'une augmentation, depuis 2010, du nombre d'immatriculations d'entreprises dont l'activité est liée aux animaux de compagnie (éducation canine, activité de garde avec ou sans pension, refuges, éleveurs, toiletteurs, etc.)⁴.
6. Le toilettage est reconnu comme une activité artisanale, au même titre que l'éducation comportementaliste et la pension pour animaux de compagnie⁵. Le chiffre d'affaires engendré en France par le secteur du toilettage de chiens, chats et autres animaux de

² Décret n° 2022-1169 du 22 août 2022.

³ Cote 225.

⁴ Cote 62.

⁵ Annexe du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers.

compagnie était estimé à environ 490 millions en 2021, d'après le Syndicat National des Professions du Chien et du Chat (ci-après « SNPCC »)⁶.

7. Cette activité regroupait en 2020 plus de 7 000 salons⁷ employant dans la majorité des cas un à deux salariés⁸.
8. Les toiletteurs peuvent obtenir une qualification professionnelle via différentes formations, qui ne bénéficient pas toutes d'une certification auprès du Répertoire national des certifications professionnelles (ci-après « RNCP »)⁹. Actuellement, seuls trois diplômes relatifs à l'exercice du toilettage pour animaux bénéficient d'une inscription au RNCP :
 - le diplôme de « toiletteur canin » (ci-après « CTC toiletteur canin ») (numéro de fiche RNCP 26742), créé en 1988, correspondant au niveau 3 de qualification et équivalent au CAP, BEP. La Fédération Française des Artisans du Toilettage Animalier (ci-après « FFATA ») en est l'organisme certificateur¹⁰ depuis le 19 novembre 2013, mais en a confié la mise en œuvre pédagogique aux centres de l'Union Nationale des Centres de Formation en Toilettage (UNCFT)¹¹ ;
 - le diplôme de « toiletteur canin, félin, NAC » (ci-après « CTM toiletteur ») créé en 2012 (numéro de fiche RNCP 35883), également de niveau 3 et équivalent au CAP, BEP ;
 - le diplôme de « toiletteur canin et félin » (ci-après « BTM toiletteur ») créé en 2016 (numéro de fiche RNCP 34967), qui présente un niveau 4 de qualification, équivalent au baccalauréat.
9. Les diplômes CTM et BTM sont certifiés tous deux par CMA France, qui assure soit elle-même, soit via les chambres régionales, soit via des organismes tiers publics ou privés, la mise en œuvre pédagogique des deux formations.

⁶ Cote 61. « Ce montant est issu d'un échantillonnage réalisé par le SNPCC dans trois régions, qui a été multiplié par le nombre d'entreprises de toilettage en France. C'est le chiffre qui a été communiqué à l'INSEE à sa demande » (cote 77).

⁷ Cote 61.

⁸ Cote 68.

⁹ Le référencement au RNCP permet de certifier l'ensemble des aptitudes, connaissances et compétences nécessaires à l'exercice d'un métier ou d'une activité qui correspond à un domaine d'activité. Les certifications enregistrées au RNCP sont reconnues sur l'ensemble du territoire national et de l'Union européenne. Tous les établissements privés ou publics de formation initiale ou continue peuvent soumettre leur dossier de diplôme, titre ou certificat auprès du RNCP. France compétence est l'instance unique qui étudie les demandes d'enregistrement de certification. La procédure d'enregistrement dure en moyenne 7 mois.

¹⁰ L'article L. 6113-2 du code du travail définit les organismes certificateurs en ces termes : « Les ministères, les commissions paritaires nationales de l'emploi de branches professionnelles, les organismes et les instances à l'origine de l'enregistrement d'une ou plusieurs certifications professionnelles enregistrées dans le répertoire national des certifications professionnelles ou d'une ou plusieurs certifications ou habilitations enregistrées dans le répertoire spécifique mentionné à l'article L. 6113-6 sont dénommés ministères et organismes certificateurs ». Pour pouvoir dispenser une formation certifiante, un organisme de formation doit être habilité par le certificateur. Pour cela, les organismes et ministères certificateurs doivent identifier l'ensemble des partenaires habilités à préparer leurs certifications. Cette déclaration obligatoire s'effectue auprès de France compétences, via une plateforme web (source www.francecompetences.fr).

¹¹ Cote 136.

10. Il est à noter que le SNPCC intervient dans la mise en œuvre des deux formations visées au paragraphe 9, en interférant dans le choix des sujets des évaluations, dans la désignation des jurys professionnels¹², et enfin, dans le processus d'habilitation des nouveaux centres de formation pour laquelle il donne ou non son aval¹³. En outre, un membre de la direction du SNPCC apparaît être, au vu des éléments du dossier, également actionnaire de centres de formation qui dispensent à la fois le BTM et/ou le CTM¹⁴.
11. De plus, ces formations certifiantes peuvent faire l'objet de financements par les opérateurs de compétences (désignés par l'acronyme « OPCO ») dans le cadre d'un contrat d'apprentissage et d'un contrat de professionnalisation. Depuis le 1^{er} janvier 2022, tout organisme de formation doit être titulaire de la certification QUALIOP, délivrée par des organismes certificateurs accrédités ou autorisés par le Comité français d'accréditation, pour obtenir ces financements. Il doit être noté, à ce sujet, que la présidente du SNPCC exerce une fonction d'administratrice au sein de l'OPCO EP (Opérateur de Compétences des Entreprises de Proximité), chargé de statuer sur les demandes de financement pour l'apprentissage faites par les organismes certificateurs¹⁵.
12. **Concernant les formations dispensées par l'Union Nationale des Centres de Formation en Toilettage**, 5 centres répartis en France métropolitaine (hors Corse) et un centre à La Réunion forment au diplôme Toilettage Canin. Cette formation peut être réalisée en continu ou en alternance (dans 3 des 6 centres) pour un coût de 5 332 euros¹⁶ et une durée de formation de respectivement 8 mois et 2 ans.
13. Le tableau ci-après recense le nombre de diplômés dans le secteur du toilettage canin, par année depuis 2011¹⁷, ayant suivi les formations dispensées par l'UNCFT ; il montre une baisse significative de ce nombre depuis 2020, même si les effectifs remontent légèrement en 2022 :

¹² Cote 207.

¹³ À ce sujet, CMA France précise que : « *En tant qu'organisme certificateur, CMA France habilite les organismes demandeurs, les chambres de métiers, à la mise en place du titre. La procédure d'habilitation consiste à préparer un dossier (...) accompagné d'une lettre de soutien du président de la CMA de région. [Ce dossier est ensuite] envoyé par CMA France à l'organisation professionnelle, qui valide ou refuse la demande* », étant entendu le SNPCC (soulignement et gras ajoutés - cote 206).

¹⁴ Cote 203.

¹⁵ Cote 203.

¹⁶ Cote 152.

¹⁷ Cote 137.

Année de certification	Nombre total de titres
2011	166
2012	199
2013	104
2014	109
2015	92
2016	76
2017	104
2018	73
2019	80
2020	55
2021	35
2022	48
TOTAL	1 093

14. Selon l'organisme certificateur, cette baisse du nombre de diplômés s'expliquerait notamment par une baisse de la fréquentation due à une prise en charge par France compétences¹⁸, au titre de l'apprentissage nettement inférieure à celle dont bénéficie la formation concurrente CTM inscrite au RNCP¹⁹.
15. **Concernant les formations dispensées par CMA France**, actuellement, 14 centres répartis en France métropolitaine (hors Corse) et un centre à La Réunion forment au diplôme CTM toiletteur. Cette formation peut être suivie en continu (pour une durée de 8 mois) ou en apprentissage. Le coût moyen de la formation continue s'élève à 5 000 euros.
16. 7 centres répartis en France métropolitaine (hors Corse) forment au diplôme BTM toiletteur. Cette formation peut être réalisée en continu ou en apprentissage pour un coût et une durée de formation similaire au CTM.
17. À ce sujet, CMA France note que « *les demandes de formation aux CTM et BTM toiletteur sont croissantes d'une année à l'autre et CMA France travaille conjointement avec le SNPCC et les CMAR (CMA Régionales) afin de s'assurer de pouvoir accueillir toutes les*

¹⁸ France compétences répartit et verse les fonds en matière d'apprentissage et de formation professionnelle à différents acteurs et institutions : elle affecte chaque année le produit des contributions des employeurs pour la formation professionnelle qui lui sont versées et détermine le montant des différentes dotations dans le respect de fourchettes fixées par le décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 (source <https://www.francecompetences.fr/financement/>).

¹⁹ Jusqu'au 1^{er} septembre 2022, le CTC bénéficiait d'un financement de 1 000 euros quand le CTM bénéficiait d'un financement de près de 6 000 euros (cote 151). Depuis le 1^{er} septembre 2022, le financement du CTC a été ramené à 3 000 euros, contre l'avis de la branche qui souhaitait conserver une prise en charge de 1 000 euros (délibération du conseil d'administration de France Compétences n° 2022-06-147 du 6 juillet 2022). Bien que l'écart de financement des deux types de formations concurrentes ait été réduit, il demeure significatif.

personnes souhaitant se former sur ces certifications (augmentation du nombre de sessions, labellisation de nouveaux centres...) »²⁰. En atteste le tableau ci-dessous qui comptabilise le nombre de diplômés par année en CTM et BTM, depuis 2015²¹:

Année	CTM	BTM	Total annuel
2015	101	-	101
2016	160	-	160
2017	133	-	133
2018	130	10	140
2019	129	10	139
2020	169	14	183
2021	211	18	229
2022	230	48	278
TOTAL	1 263	100	1 363

18. Chacune des formations susvisées consacre une partie de son enseignement à la santé animale et à la prévention des maladies dans des proportions différentes²².
19. **Quant aux centres de formation privés**, le SNPCC en a recensé une trentaine sur le territoire, dont à ce jour, seuls 11 détiendraient la certification QUALIOP²³. Le coût moyen des formations dispensées par ces établissements est d'environ 7 000 euros en présentiel et 4 000 euros à distance, pour une durée moyenne de 4 mois. Ces formations n'étant pas répertoriées au RNCP, il est peu aisé d'en connaître le contenu, notamment concernant le bien-être et la santé animale.

²⁰ Cote 124.

²¹ Cote 117.

²² Plus précisément, d'après le SNPCC « le CTM Toilettier canin – félin – NAC propose dans la matière « Zootechnie » 22 heures de formation sur la santé animale. Ces heures vont permettre d'appréhender la prophylaxie sanitaire, les zoonoses (transmissions animal-homme et prévention), les maladies des chiens, chats et NAC, ainsi que les parasites internes et externes. Cette certification est délivrée à l'issue d'un examen organisé par CMA France proposant des épreuves écrites et orales » (cote 65). Par ailleurs, le BTM forme à l'identification de problèmes médicaux nécessitant l'intervention d'un vétérinaire ou pouvant être traités par le toilettier lui-même dans les limites d'intervention qui lui sont attribuées (cotes 65 et 67). De son côté, l'UNCFT précise que la formation Toilettier Canin certifiée par la FFATA, forme aux « risques microbiologiques », « brulures » et « maladies du chien dangereuses pour l'Homme » (cote 153).

²³ Cotes 67 et 68.

B. L'INCLUSION, PAR LA LOI DU 14 FEVRIER 2022, DE L'ACTIVITE DE TOILETTAGE DANS LES ACTIVITES VISEES A L'ARTICLE 16 DE LA LOI DU 5 JUILLET 1996

20. L'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat subordonne l'exercice de certaines activités artisanales, dont l'accès n'était jusqu'alors pas réglementé, à des exigences de qualification professionnelle. Les activités, limitativement énumérées au I de l'article 16, doivent être exercées soit par une personne qualifiée professionnellement, soit sous son contrôle effectif et permanent²⁴.
21. Selon le II de l'article 16, « *Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'Autorité de la concurrence, de CCI France, de CMA France et des organisations professionnelles représentatives détermine, en fonction de la complexité de chacun des métiers relevant des activités mentionnées au I et des risques qu'ils peuvent présenter pour la sécurité ou la santé des personnes, les diplômes, les titres homologués ou la durée et les modalités de validation de l'expérience professionnelle qui justifient de la qualification requise. Ce décret fixe les conditions dans lesquelles une personne qualifiée pour exercer un métier peut être autorisée à réaliser des tâches relevant de métiers connexes faisant partie de la même activité, au sens du I.* » (soulignement ajouté).
22. Ce décret d'application, n° 98-246 relatif à la qualification professionnelle exigée pour l'exercice des activités énumérées à l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, a été adopté le 2 avril 1998 après consultation du Conseil de la concurrence, qui a rendu son avis le 13 novembre 1997. Il prévoit les diplômes permettant d'exercer chacune de ces activités réglementées et fixe les conditions dans lesquelles une expérience professionnelle de trois ans peut suppléer la détention de ces diplômes.
23. Selon le I de l'article 1 de ce décret, « *Les personnes qui exercent un métier ou une partie d'activité relevant de l'une des activités mentionnées aux neuf premiers alinéas du I de l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996 susvisée ou tout ou partie du métier de coiffeur à domicile ou qui en contrôlent l'exercice par des personnes non qualifiées doivent être titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle, d'un brevet d'études professionnelles ou d'un diplôme ou titre de niveau égal ou supérieur homologué ou enregistré lors de sa délivrance au répertoire national des certifications professionnelles institué par l'article L. 6113-1 du code du travail.*
- Ces diplômes ou titres doivent attester d'une qualification dans le métier ou dans la partie d'activité en cause* » (soulignement ajouté).
24. L'article 9 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 précitée ajoute, à la liste des activités mentionnées à l'article 16 de la loi n° 96-603 précitée, l'activité de toilettage des chiens, chats et autres animaux de compagnie (ci-après « l'activité de toilettage »).

²⁴ Ces activités sont : i) l'entretien et la réparation des véhicules terrestres à moteur et des machines agricoles, forestières et de travaux publics ; ii) la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments ; iii) la mise en place, l'entretien et la réparation des réseaux et des équipements utilisant les fluides, ainsi que des matériels et équipements destinés à l'alimentation en gaz, au chauffage des immeubles et aux installations électriques ; iv) le ramonage ; v) les soins esthétiques à la personne autres que médicaux et paramédicaux et les modelages esthétiques de confort sans finalité médicale ; vi) la réalisation de prothèses dentaires ; vii) la préparation ou la fabrication de produits frais de boulangerie, pâtisserie, boucherie, charcuterie et poissonnerie, ainsi que la préparation ou la fabrication de glaces alimentaires artisanales ; viii) l'activité de maréchal-ferrant ; ix) la coiffure.

25. Cet ajout, qui soumet l'activité de toilettage à une qualification professionnelle obligatoire, résulte d'un amendement parlementaire soutenu par le SNPCC et motivé, selon ses auteurs, par l'entrée en vigueur, le 21 avril 2021, du règlement n° 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale, dit « Loi de Santé Animale » (ci-après « LSA »), lequel fixe les grands principes de prévention et d'éradication des maladies animales transmissibles, tout en clarifiant les responsabilités des « opérateurs »²⁵ – dont les toiletteurs font partie – dans la gestion de ces maladies.

II. Le projet de décret soumis à l'Autorité

A. LE PROJET DE DECRET

26. Le projet de décret soumis à l'appréciation de l'Autorité vise, d'une part, à simplifier le décret du 2 avril 1998 et le mettre en conformité avec la réglementation européenne issue de la directive 2005/36/CE précitée et d'autre part, à le mettre en adéquation avec la modification de l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996, mentionnée ci-dessus aux paragraphes 24 et 25.
27. L'article 2 du projet soumis à l'Autorité²⁶ ayant été disjoint et soumis pour avis au Conseil d'État dans un décret distinct publié le 24 août 2022²⁷, seuls les articles 1 et 3 du projet de décret seront examinés.
28. À compter de l'entrée en vigueur des articles 1 et 3 du projet de décret²⁸, soit le 1^{er} janvier 2023²⁹, les personnes qui souhaitent exercer une activité de toilettage, ou en contrôler l'exercice par des personnes non qualifiées, devront être titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), d'un brevet d'études professionnelles (BEP), ou d'un diplôme ou titre de niveau égal ou supérieur homologué ou enregistré au RNCP. À défaut,

²⁵ Les opérateurs au sens du règlement sont : « toute personne physique ou morale ayant des animaux ou des produits sous sa responsabilité, y compris pour une durée limitée, mais à l'exclusion des détenteurs d'animaux et des vétérinaires. »

²⁶ Cette disposition vient différencier – pour les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE et pour les ressortissants des autres États qui souhaiteraient exercer de façon temporaire et occasionnelle – les procédures de reconnaissance des qualifications applicables aux professions ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publique relevant du régime général de reconnaissance du titre III du chapitre 1 du règlement 2005/36/CE susmentionné et visées au 4° de l'article 17-1 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, de celles relevant du régime de reconnaissance automatique du titre III chapitre II de la directive précitée et visées aux 1° à 3° de l'article 17-1 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996. Pour ces dernières, la procédure sera simplifiée en ce que les demandeurs pourront exercer en France dès lors que leur dossier complet de déclaration aura été reçu par la CMA compétente. Dans l'éventualité où le professionnel n'est pas en mesure de produire les pièces exigées, il pourra demander à l'autorité compétente de réaliser une épreuve d'aptitude afin d'établir sa qualification professionnelle. Cette disposition clarifie également la procédure applicable devant la CMA.

²⁷ Décret n° 2022-1169 du 22 août 2022.

²⁸ Cote 9.

²⁹ Aux termes de l'article 4 du projet de décret.

elles peuvent demander une attestation de qualification professionnelle en justifiant d'une expérience professionnelle de trois années effectives sur le territoire de l'Union européenne ou dans un État membre de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

B. L'ANALYSE CONCURRENTIELLE

29. Il résulte de l'article 9 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 précitée, que l'activité de toilettage s'apparente désormais à une profession réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1. a) de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
30. Ainsi que l'a jugé la Cour de justice dans l'arrêt Wouters du 19 février 2002 (C-309/99, Rec. p.I-1577), relatif à la profession d'avocat, l'encadrement des conditions d'exercice d'une activité professionnelle ne va pas nécessairement à l'encontre des objectifs de la politique de la concurrence, si les effets restrictifs de concurrence de cette réglementation sont nécessaires au bon exercice de la profession et proportionnés à cet objectif (voir points 97 à 110 de l'arrêt).
31. La directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, qui reprend la jurisprudence européenne³⁰, applique ces principes de nécessité et de proportionnalité aux réglementations nationales limitant l'accès à des professions. Afin de respecter ces principes, la mesure nationale restrictive doit être appliquée de manière non-discriminatoire (article 5), se justifier par des objectifs d'intérêt général, tels que « *des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique* », ou par des « *raisons impérieuses d'intérêt général* », au rang desquelles « *la protection des consommateurs* », « *la protection de l'environnement* », ou encore « *la santé des animaux* » (article 6), et enfin, être propre à garantir la réalisation de ces objectifs, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (article 7).
32. De façon générale, l'Autorité veille à ce que les obligations nouvelles imposées à l'exercice d'un métier soient nécessaires et proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis, alors que les obstacles réglementaires à l'exercice de certaines professions tendent à se répandre au sein des pays développés³¹.
33. Dès lors, l'article 1^{er} du projet de décret doit être analysé à l'aune de ces principes.

1. LES RESTRICTIONS DE CONCURRENCE RESULTANT DU PROJET DE DECRET

34. En imposant aux personnes souhaitant exercer une activité de toilettage ou en contrôler l'exercice un niveau de qualification garanti soit par la détention d'un diplôme, soit par une expérience professionnelle, ce dispositif a pour effet de fermer le marché aux personnes souhaitant s'établir sans le niveau de qualification requis. Il élève ainsi les barrières à l'entrée

³⁰ Notamment arrêt du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. 1-1663, point 32 ; arrêt de la Cour de justice du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, point 37 ; arrêt de la Cour de justice du 19 février 2002, Wouters, C-309/99, Rec. p.I-1577, points 97 à 110.

³¹ OCDE, *Mesurer la réglementation de l'accès aux professions : la nouvelle approche de l'OCDE*, Christina von Rueden et Indre Bambalaite, mars 2020.

sur le marché, au bénéfice des opérateurs déjà en place, qui ne sont pas soumis à ces nouvelles exigences.

35. Par ailleurs, les formations existantes délivrées par les opérateurs privés, qui ne sont pas pour l'heure répertoriées au RNCP, comme vu au paragraphe 19, ne donneront pas accès à la profession de toiletteurs pour animaux. Il en résultera donc, pour les entreprises concernées, une chute d'activité.
36. En restreignant le nombre d'opérateurs susceptibles d'exercer l'activité de toilettage et la capacité de certaines filières à les former, la réglementation aura pour effet de réduire l'intensité concurrentielle sur les marchés du toilettage et de la formation spécialisée. L'Autorité considère donc qu'elle crée non seulement une discrimination vis-à-vis des nouveaux entrants sur le marché du toilettage, mais également qu'elle est susceptible d'entraîner une hausse des prix, ou une baisse de la qualité, ces effets étant d'autant plus dommageables que le secteur du toilettage est en expansion en France.

2. SUR LA NECESSITE DES OBLIGATIONS NOUVELLES

37. Le SNPCC a affirmé, durant l'instruction du présent avis, avoir reçu des doléances de la part de la profession ou des propriétaires d'animaux, attestant du besoin de formation des toiletteurs, afin de préserver le bien-être animal et prévenir les zoonoses³². Par ailleurs, la FFATA, qui défend également l'activité de toilettage, a fait part de la nécessité d'améliorer les compétences et l'image de la profession, même si la réforme lui paraît trop hâtive : *« cette réforme nous paraît trop hâtive pour une profession encore jeune et qui n'est pas encore totalement structurée. Notre objectif est bien cette structuration, elle passe pour partie par une formation de qualité, qui fasse évoluer la réalité et l'image auprès du grand public qui reste encore parfois celle d'un « tondeur de chien » [...] ça peut permettre de « faire le ménage » entre des organismes ayant une ingénierie, des plateaux techniques, un savoir-faire pédagogique, un accompagnement des candidats et des sortants de formation et une série de « marchands de soupe », attention cependant, il y a des artisans qui dispensent une formation de qualité tout en étant pas un « organisme de formation » au sens de centre établi avec une administration, des formateurs..etc. »*³³.
38. L'Autorité souligne qu'aucune qualification n'est imposée aux professionnels du toilettage dans les autres États membres³⁴ et s'interroge sur la justification avancée, dans la mesure où la législation précitée sur la santé animale (LSA), ne l'impose pas.
39. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que si, parmi les activités artisanales en lien avec les animaux de compagnie, certaines sont déjà réglementées dans le code rural, notamment l'activité de pension, tel n'est pas le cas du secteur du toilettage de chiens et chats. Au surplus, à ce jour, aucun diplôme délivré par l'éducation nationale, de niveau CAP ou BEP, n'existe dans ce secteur.

³² Cote 76.

³³ Cotes 153 et 154.

³⁴ Cotes 33 et 153. À noter que si l'Allemagne propose bien une telle qualification, elle n'est toutefois pas obligatoire pour l'installation d'un nouvel opérateur.

3. SUR LA PROPORTIONNALITE

40. À supposer que soit justifiée la réglementation de l'activité de toilettage pour améliorer le bien-être animal et prévenir les risques de transmission des maladies de l'animal à l'homme, encore faut-il vérifier sa proportionnalité à ces objectifs.
41. Imposer un niveau de qualification minimum de niveau 3 (niveau CAP ou équivalent) ou de justifier d'au moins 3 années d'expérience professionnelle, peut à cet égard paraître proportionné. Toutefois, en l'absence de précision sur le contenu des formations, aucun réel contrôle de proportionnalité ne peut être exercé.
42. Premièrement, l'Autorité souligne que bien que le projet de décret renvoie théoriquement à un CAP, un BEP ou diplôme équivalent enregistré au RNCP, seuls trois diplômes existent, à l'heure actuelle, comme rappelé plus haut, qui permettraient à leurs titulaires de pratiquer le métier de toiletteur. Aucun diplôme ou certification validés par l'État, notamment par l'éducation nationale, de niveau CAP ou BEP n'existe. De fait, en l'état, l'activité de toilettage deviendrait l'unique profession artisanale réglementée par l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996, sans que l'éducation nationale délivre un diplôme correspondant. En l'absence de ces diplômes, il s'avère impossible d'évaluer l'équivalence des trois formations existantes.
43. Il paraît donc indispensable que l'éducation nationale ou d'autres ministères créent des diplômes de niveau CAP ou BEP pour l'activité de toilettage, ce qui permettra non seulement de développer des alternatives d'accès à la qualification, mais également d'assurer un contenu de formation homogène et objectif aux différentes certifications proposées aux personnes désireuses de se former.
44. Deuxièmement, aucune indication sur la durée des formations, leurs systèmes d'évaluations ou encore, leurs contenus pédagogiques ne figure dans le projet de décret. Ce point a d'ailleurs été souligné par l'Union des entreprises de proximité³⁵ (dans la fiche d'impact réalisée par la DGCCRF) qui sollicitait que le décret « *atteste des compétences visées* »³⁶. L'absence de ces précisions pourrait avoir des conséquences négatives à différents égards. D'une part, le défaut de contenu des formations pourrait potentiellement remettre en cause la capacité de l'obligation de qualification à atteindre efficacement les objectifs d'intérêt général visés. D'autre part, le manque de transparence sur les formations et les organismes qui les dispenseraient pourrait conduire à favoriser certains organismes au détriment d'autres, ce qui aurait pour conséquences de pénaliser les étudiants dans leur choix et de discriminer certaines formations.
45. Ces risques sont d'autant plus grands que des dysfonctionnements et distorsions de traitement ont d'ores et déjà été identifiés sur le marché.

³⁵ Cette organisation professionnelle regroupe les principaux syndicats professionnels liés aux activités artisanales et aux TPE/PME. D'après son site Internet, « *l'U2P représente 2,8 millions de TPE-PME dans les secteurs de l'artisanat, du commerce de proximité et des professions libérales, soit les 2/3 des entreprises françaises. Elle constitue ainsi la première force patronale du pays. L'U2P est composée de quatre membres, la CAPEB (entreprises du bâtiment), la CNAMS (entreprises de la fabrication et des services), la CGAD (entreprises alimentaires de proximité), l'UNAPL (entreprises libérales), et d'un membre associé, la CNATP (entreprises des travaux publics et du paysage). Par l'intermédiaire de ces quatre composantes, 120 organisations professionnelles nationales sont affiliées à l'U2P dont l'action est relayée par 110 U2P de région et de département* ».

³⁶ Cote 19.

46. En premier lieu, l'amendement parlementaire suscité par le SNPCC, introduisant l'article 9 de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022, postulait que « *seuls les professionnels titulaires du CTM Toilettéur canin félin NAC ou du BTM Toilettéur canin et félin sont formés pour traiter des questions de santé animale. Il est essentiel que ces certifications, et uniquement celles-ci, ouvrent droit à l'installation, comme le souhaitent les représentants de ces professions* », sans évoquer la formation toilettéur canin pourtant inscrite au RNCP.
47. En deuxième lieu, les CMA auront à la fois, un rôle de régulateur sur le marché, en qualité d'autorité de contrôle des qualifications pour les personnes ne remplissant pas les conditions de diplômes requises, et d'acteur économique, en tant qu'organismes de formation des CTM et BTM. L'Autorité considère que les risques liés à ce double rôle, mis en évidence dans l'arrêt *Motoe*³⁷, devront inciter les pouvoirs publics à veiller particulièrement à ce que les nouveaux entrants aient réellement accès à toutes les formations relatives à l'activité de toilettage pour animaux et que l'ensemble des formations donnant accès à l'activité de toilettéur soient traitées de manière similaire.
48. En troisième lieu, des distorsions entre les formations existeraient déjà en termes de prise en charge financière dans le cadre de l'apprentissage, comme il a été vu plus haut (paragraphe 14). Les formations certifiées par CMA France (CTM, BTM) bénéficieraient d'un niveau de prise en charge bien plus élevé que la formation concurrente (CTC toilettéur canin), alors que leurs coûts sont similaires et qu'elles sont toutes inscrites au RNCP³⁸.
49. Enfin, le SNPCC est susceptible d'exercer une influence dans la mise en œuvre des formations certifiées par CMA France (CTM, BTM), et il intervient dans le processus d'habilitation des centres de formation³⁹. Un risque quant au fonctionnement concurrentiel du marché pourrait donc exister si les critères de sélection des organismes formateurs dispensant les formations certifiées par CMA France n'étaient pas objectifs, ou si les demandes d'habilitation des organismes de formation, y compris ceux dispensant des formations concurrentes au BTM et au CTM ou affiliées à un autre syndicat professionnel, n'étaient pas traitées de manière uniforme.

4. PRECONISATIONS

50. Au vu de ces constats, l'Autorité considère qu'il existe en l'état un risque que l'imposition d'une qualification professionnelle aille au-delà de ce qui est nécessaire pour l'accomplissement des objectifs d'intérêt général de protection de la santé des animaux et du maintien de la santé publique poursuivis.
51. Pour y remédier, l'Autorité préconise d'une part, que concomitamment au projet de décret, soient créés un ou plusieurs diplômes d'État, qui pourraient par exemple relever de l'éducation nationale, à l'instar des autres activités visées à l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996, et dont le contenu pédagogique validé et contrôlé par l'État, deviendrait le référentiel pour les autres formations certifiantes.

³⁷ Arrêt de la CJUE du 1^{er} juillet 2008 *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) contre Elliniko Dimosio*, relatif à une question préjudicielle, C-49/07.

³⁸ Cote 151.

³⁹ Cote 206.

52. D'autre part, le projet de décret ou un arrêté d'application devra définir la durée des formations, leur processus d'évaluation finale, ainsi que leur contenu, correspondant aux compétences recherchées et intégrer, *a minima*, les enseignements inhérents aux zoonoses et leur moyens de prévention et de lutte, pour être cohérents avec les dispositions de la LSA.
53. À titre d'exemple, pour les autres activités liées aux animaux domestiques, lesquelles ne relèvent au demeurant pas du régime visé à l'article 16 de la loi du 5 juillet 1996⁴⁰, l'arrêté du 14 janvier 2022 relatif à l'action de formation et à l'actualisation des connaissances nécessaires aux personnes exerçant des activités liées aux animaux de compagnie d'espèces domestiques et à l'habilitation des organismes de formation, fixe une liste limitative des diplômes, titres ou certificats pour exercer. Pour ceux qui n'en disposeraient pas, l'arrêté définit le programme de formation que doivent suivre les étudiants, notamment dans la thématique « *domaine de santé animale* », ainsi que l'épreuve d'évaluation nationale. En outre, le processus d'habilitation des organismes de formation autorisés à former les candidats est précisément détaillé.
54. Le projet de décret ou un arrêté d'application pourrait fournir un niveau d'information similaire.
55. Enfin, pour éviter des distorsions entre les différentes formations, il paraît également nécessaire que les conditions de mise en œuvre de ces formations soient uniformes. À ce titre, il est impératif que les personnes impliquées dans les organismes de financement des formations, y compris les OPCO, ne soient pas parties prenantes dans la gestion courante des formations bénéficiant desdits financements.
56. Une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2023 de l'article 1^{er} relatif à la qualification professionnelle des toiletteurs pour chiens, chats et autres animaux de compagnie, sur laquelle s'accordent plusieurs organisations patronales concernées, semble incompatible avec la création d'un diplôme national dans le temps imparti. L'Autorité préconise donc d'attendre la création de ce diplôme national pour imposer une qualification professionnelle aux nouveaux entrants sur le marché du toilettage. Ce délai permettra également aux formations concurrentes des CTM, BTM et CTC, ne débouchant pas, à l'heure actuelle, sur des diplômes inscrits au RNCP, de demander un référencement au RNCP, ce qui augmentera l'offre de formation, tout en permettant à leur titulaire d'entrer sur le marché.

Conclusion

57. L'Autorité constate que le projet de décret soumis pour avis, prévoyant l'inclusion de l'activité de toilettage de chiens, chats et autres animaux de compagnie parmi les professions réglementées par l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, ne respecte pas, en l'état, les conditions imposées par la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de profession.

⁴⁰ À savoir, l'élevage de chiens et chats, la vente d'animaux de compagnie ou encore, la gestion d'une fourrière ou d'un refuge et les activités de transit, de garde, d'éducation, de dressage et de présentation au public de chiens et de chats.

58. L’Autorité émet donc un avis négatif sur ce projet de décret, sous réserve de la prise en considération de ses recommandations prévues aux paragraphes 51 à 56.
59. Enfin, l’Autorité demande aux pouvoirs publics de veiller à ce que les formations donnant accès à la profession et les organismes qui les dispensent soient traités sur un pied d’égalité.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Anne-Sophie Rainero, Mme Charlotte Noury et M. Valentin Baudin, rapporteurs et l’intervention de M. Erwann Kerguelen, rapporteur général adjoint, par Mme Irène Luc, vice-présidente, présidente de séance, Mme Cécile Cabanis, M. Savinien Grignon-Dumoulin et M. Jérôme Pouyet, membres.

La secrétaire de séance,

La présidente de séance,

Claire Villeval

Irène Luc

© Autorité de la concurrence