



**HAL**  
open science

## Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ? le rôle déterminant de l'Europe

Jean-François Jamet, Xavier Piccino

### ► To cite this version:

Jean-François Jamet, Xavier Piccino. Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ? le rôle déterminant de l'Europe. Sciences de l'Homme et Société. 2009. hal-01785088

**HAL Id: hal-01785088**

**<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01785088>**

Submitted on 4 May 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?

*Le rôle déterminant de l'Europe*

IE. 1 [550]  
**MINES ParisTech**  
BIBLIOTHÈQUE  
60, boulevard St-Michel  
75272 PARIS CEDEX 06

Jean-François Jamet et Xavier Piccino, Ingénieurs des Mines  
Pilote : François Engel, Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure des  
Mines de Paris

(P08006)

*15 août 2009*

## Table des matières

INTRODUCTION .....	5
1. Une catégorie aux contours mal définis .....	6
1.1 Une catégorie administrative .....	7
1.2 Une catégorie de rapport .....	8
2. Quelques images d'Épinal : les professionnels dans l'imaginaire des Français .....	9
3. Une réforme impossible ? .....	11
CHAPITRE 1 PROFESSIONS ARTISANALES RÉGLEMENTÉES : L'EMPLOI EN LIGNE DE MIRE .....	14
4. Les coiffeurs .....	15
4.1 Un secteur dynamique qui ne crée pas d'emploi : une question de CAP .....	15
4.2 Un diplôme discriminant pour l'installation des nouveaux salons : le Brevet Professionnel .....	17
5. Les taxis parisiens .....	19
5.1 La plaque : le prix de la rareté .....	19
5.2 Taxi locataire : une situation paradoxale .....	21
5.3 Développer le marché du transport urbain individuel ? .....	21
5.4 Des pratiques démodées .....	22
6. Les auto-écoles .....	24
6.1 La fin du service militaire : un exemple de rente lié aux barrières à l'entrée .....	25
6.2 Un problème global de transparence .....	25
7. Les barrières à l'entrée bloquent l'emploi .....	27
CHAPITRE 2 LES DEUX MODÈLES DE PROFESSIONS DU DROIT : OFFICIERS PUBLICS ET AVOCATS .....	28
1. Officiers publics .....	29
1.1 Les notaires .....	29
1.2 Les huissiers de justice .....	34
1.3 Les greffiers des tribunaux de commerce .....	35

2. Les avocats.....	37
2.1 La question des structures d'exercice.....	38
2.2 L'intégration des avoués près les cours d'appel.....	38
2.3 Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation .....	39
2.4 Réflexion sur l'acte sous seing privé.....	40
3. Vers un agenda commun ?.....	41
CHAPITRE 3 DEUX EXEMPLES DE PROFESSIONS MÉDICALES :	
PHARMACIENS, VÉTÉRINAIRES.....	43
1. Les pharmaciens .....	44
1.1 Un problème démographique .....	44
1.2 Un modèle économique remis en cause .....	46
2. Les vétérinaires.....	48
2.1 Démographie : la voie belge.....	48
2.2 Un modèle économique qui s'adapte.....	49
3. Professions médicales : un sujet « chaud » .....	51
CHAPITRE 4 UN DIALOGUE DE SOURDS ENTRE ÉCONOMISTES ET	
PROFESSIONNELS .....	52
1. Pour l'abolition des privilèges : les doléances des économistes..	53
1.1 Des barrières à l'entrée qui créent des rentes .....	54
1.2 Deux points sensibles : la patrimonialité des charges et la distribution géographique des professionnels.....	56
1.3 Le détournement de la déontologie à des fins anticoncurrentielles .....	58
1.4 La dénonciation de la capture du régulateur .....	61
2. En défense de la réglementation : le point de vue des professionnels.....	63
2.1 Une défense parfois maladroite .....	63
2.2 La défense du contrôle a priori de la compétence.....	65
2.3 Les professions libérales : une culture de l'autorégulation et de l'indépendance .....	67
3. Et l'opinion publique ? .....	69
3.1 Une exigence de service public .....	69

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

3.2 Le rôle de la culture politique française : méfiance et crainte d'une libéralisation excessive.....	70
CHAPITRE 5 LES TENTATIVES DE RÉFORME : BEAUCOUP DE BRUIT POUR (PRESQUE) RIEN .....	73
1. Une tradition de tentatives de réforme.....	74
1.1 Grâce et disgrâce des communautés de métiers dans l'ancien Régime.....	74
1.2 De l'interdiction des corporations à la résurrection des professions « fermées ».....	77
2. Rapports et commissions : des fortunes diverses.....	79
2.1 Des rapports suivis d'autres rapports.....	80
2.2 Des principes aux actes : un manque d'opportunité politique ?	86
CHAPITRE 6 ET VIENDRA L'EUROPE.....	90
1. Le grand soir des économistes : un scénario peu probable .....	91
2. Un scénario au fil de l'eau : le plus probable... en apparence ....	93
3. L'aiguillon européen .....	95
3.1 La libéralisation des services et le principe de reconnaissance mutuelle : un mouvement en cours .....	96
3.2 Un mouvement appelé à se poursuivre : l'épée de Damoclès au-dessus des professions réglementées.....	99
3.3 L'Europe, bouc émissaire ou nouveau terrain de luttes d'influence ? .....	102
CONCLUSION .....	104
BIBLIOGRAPHIE.....	108

## Introduction

Au pays de la liberté, le travail est un problème. La France souffre du chômage depuis 25 ans et ne trouve pas de solution. Pourtant tous les experts mondiaux font le même diagnostic d'un marché du travail trop peu flexible, trop protecteur pour l'emploi existant au détriment des chômeurs, des jeunes, des « outsiders ». Les axes de réforme dans ce domaine sont nombreux : assurance-chômage, contrat de travail, insertion des jeunes, mobilité, accompagnement des seniors, et professions réglementées. Et les gouvernements successifs des deux dernières décennies se sont attelés à l'ensemble de ces sujets. Sauf celui des professions réglementées, qui n'a connu son premier vrai mouvement de réforme qu'avec le rapport Attali pour la libération de la croissance.

Nous avons choisi de travailler sur le sujet des professions réglementées car c'est le symbole ultime de la résistance aux réformes. Il n'y a pas plus dure négociation, lobbying, jeu d'influence, parfois menaces que lorsqu'un gouvernement s'attaque aux acquis des professions réglementées. Les rapports Cahuc-Kramarz et Attali ont plus fait parler d'eux par leur volonté de réformer ces quelques professions que par l'ensemble de leurs autres mesures, qui ont eu pourtant plus de traductions concrètes. Et d'ailleurs, cela fonctionne, les professions réglementées résistent et poussent leurs opposants à reculer. La plupart des professions n'ont pas vu leur mode d'organisation remis en cause depuis la seconde guerre mondiale.

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Les professions réglementées sont avant tout un fruit de l'histoire et à ce titre sont spécifiques à la France, et dans une moindre mesure aux pays latins. Les pays anglo-saxons ne connaissent pas ces modes d'organisation professionnels, le syndicalisme ayant largement pris l'avantage sur le corporatisme.

En effet, les professions réglementées française sont la forme moderne des communautés de métiers de l'Ancien Régime – les corporations –, remises à jour successivement par le Second Empire puis en 1945 au lendemain de l'occupation. Travaillant le plus souvent de façon indépendante ou au sein de petites structures, les membres de ces professions se sont néanmoins organisés en ordres, conseils ou fédérations. En particulier, les ordres professionnels défendent les intérêts de la profession et contrôlent ses pratiques – en définissant notamment des normes sous la forme d'un code de déontologie la plupart du temps. Les organisations représentant chacune des professions sont l'interlocuteur principal des pouvoirs publics et l'organe de communication des professions. Elles sont parfois parties prenantes dans la formation et le recrutement à travers les stages puis la procédure d'accession aux charges professionnelles. Pour autant ces points communs que l'on peut chercher à mettre en évidence ne doivent pas masquer l'hétérogénéité des professions réglementées.

#### 1. UNE CATÉGORIE AUX CONTOURS MAL DÉFINIS

La question de l'utilisation du terme « profession réglementée » nous est venue au moment de la synthèse de notre travail. En effet, cette catégorie est extrêmement généralisante et fait référence à des modes de réglementation divers. Les professions réglementées font penser aux *numerus clausus*, aux tarifs réglementés, aux organisations ordinales, aux monopoles légaux ou encore aux charges. Mais toutes les professions ne disposent pas de tous ces dispositifs.

D'autre part, les professions réglementées exercent dans des secteurs très variés : le droit, la médecine, l'artisanat, l'architecture,

l'urbanisme. Chacun de ces secteurs se divise en spécialités qui n'ont qu'assez peu de rapports entre elles : il n'y a pas beaucoup de points communs entre un greffier de tribunal de commerce et un notaire, et pourtant ce sont deux professions du droit. Il en va de même pour les taxis et les coiffeurs, deux professions artisanales.

Enfin, nous avons choisi de mettre en regard les problématiques générales de l'économie et de la société française avec les réglementations qui s'appliquent aux professions réglementées. On ne peut donc pas ignorer les situations économiques différentes des professions. Certains exercent exclusivement dans le cadre d'un monopole, d'autres disposent également d'un champ soumis à concurrence, d'autres encore exercent uniquement dans un cadre concurrentiel. Les taxis sont entièrement dans le cadre d'un monopole. Les pharmaciens vendent des médicaments soumis à monopole, et de la parapharmacie soumise à concurrence. Les architectes n'ont pas de monopole du tout. Et dans ce cadre, certains prospèrent, certains disposent de rentes colossales, d'autres regrettent leurs trop longues années d'étude pour des revenus en dessous de leurs espérances. Il faut donc tenir compte des réalités économiques des professions.

### *1.1 Une catégorie administrative*

Les professions réglementées sont au départ une catégorie administrative désignant des professions soumises à des réglementations particulières – en plus du droit civil, du code du travail, du code du commerce...

Une définition est donnée par la directive européenne 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles : « une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée ».

Une profession réglementée dépend donc de dispositions sur un ou plusieurs des aspects suivants :

- Des conditions d'entrée dans la profession : **les barrières à l'entrée**. On peut citer par exemple des conditions de diplôme, la condition de nationalité, les *numerus clausus* (universitaires ou sur le nombre d'offices).
- Des modalités d'exercice que nous divisons en deux sous-parties : les règles d'exercice – **tarifs** (forfaitaire ou proportionnel), **monopoles** – et les règles de contrôle – **déontologie, autocontrôle**.

Si cette grille de lecture permet l'analyse des réglementations et de leurs effets, la définition de laquelle elle est issue reste trop générale : les ingénieurs, les corps administratifs, certaines fonctions dans les entreprises sont susceptibles d'être inclus dans cette catégorie.

#### *1.2 Une catégorie de rapport*

L'autre angle d'attaque pour délimiter une frontière à ce que nous appelons professions réglementées est de lister les professions désignées comme réglementées dans les rapports remis aux pouvoirs publics. Les rapports Cahuc-Kramarz et Attali sont à ce titre complets sur les professions auxquelles sont adressées les problématiques d'emploi et de croissance.

Mais nous ne nous soumettrons pas à la revue d'une liste « à la Prévert » des professions réglementées. Elles sont trop nombreuses et ce qui est vrai pour les unes ne l'est pas pour les autres.

C'est pourquoi nous avons choisi d'organiser notre travail en trois catégories. Chacune illustrant un problème structurel, et d'actualité :

- Les professions artisanales et l'emploi : les taxis et les coiffeurs notamment sont deux professions où les barrières à l'entrée empêchent le potentiel d'emploi de se réaliser. Ces deux professions pourraient recruter quasi

instantanément 50.000 jeunes pour qui pour l'instant les possibilités d'accès sont restreintes.

- Les professions du droit, les rentes colossales et l'immobilisme : les notaires, huissiers de justice, greffiers de tribunaux de commerce, avocats près le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation sont des professions totalement fermées bénéficiant de monopoles que beaucoup considèrent comme scandaleux. Face aux avocats, une profession qui grossit chaque année et qui exerce dans le même domaine, ces situations particulières de notables aux pratiques peu modernes ne peuvent pas tenir, notamment de par leur coût exorbitant pour le consommateur ou le justiciable.
- Les professions médicales et la démographie : non seulement les besoins de soins des français ont explosé depuis 15 ans, mais les professions n'ont pas formé et accueilli suffisamment de jeunes diplômés pour assurer la relève lors du départ à la retraite des professionnels aujourd'hui âgés de 40 à 50 ans. La désaffection de certaines zones rurales, la concentration des populations et de la demande dans les zones urbaines sont des enjeux qui sont loin d'être évidents pour les pharmaciens par exemple.

Les professions dont nous parlerons ne sont pas exhaustives et les problématiques que nous développons ne sont pas les seules existantes, mais elles nous ont paru être les plus importantes.

## 2. QUELQUES IMAGES D'EPINAL : LES PROFESSIONNELS DANS L'IMAGINAIRE DES FRANÇAIS

Avant d'aborder la partie analytique de notre travail principalement basée sur des données tangibles, il est nécessaire d'insister sur le contexte extrêmement particulier des professions réglementées. Elles font partie de la culture française. Certaines d'entre elles sont des

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

institutions aux yeux des français : la confiance et le respect qu'elles inspirent peuvent être parfois aussi importants que les services qu'elles réalisent, alors même que ces services peuvent engager la sécurité – la santé, le patrimoine – des clients. Les professionnels le savent, et cultivent cette relation, entre mystère et compétence la relation de confiance est savamment orchestrée.

Dans le domaine du droit, le notaire est réputé pour sa discrétion, si bien décrite par Balzac dans *Le Notaire*. Bien que par exemple tout le monde ait au moins une fois entendu une histoire d'héritage « compliqué », le notaire reste pour toutes les familles l'acteur de référence, unique et de confiance, pour toute affaire de patrimoine. Le notaire ne se distingue pas par des faits d'armes mais par sa capacité à gérer des affaires « passionnelles » avec calme et précision. A contrario, il est inutile de faire ici l'apologie des avocats, qui ponctuent l'histoire judiciaire de leurs plaidoiries pour les cas les plus irrécupérables, et dont l'image pour le citoyen ne peut être qu'héroïque. Il en va de même pour les huissiers, dont le flegme et la force persuasive font la réputation. Craint par le débiteur, et adulé par le créancier, l'huissier représente un personnage unique. Ces professions sont fortes de cette image et de l'appui qu'elles peuvent trouver au près de leur clientèle. D'autres, telles que les avoués, les greffiers de tribunaux de commerce, bénéficient beaucoup moins d'une représentation particulière, car leurs faits d'armes ne sont que rarement évoqués, et les rendent anonymes, et donc finalement plus faibles face aux réformes.

Dans le domaine de la santé, toutes les professions sont représentées par leurs héros et par leurs pionniers, par ceux qui sauvent des vies et ceux qui font progresser la médecine. Entre les cancérologues, les urgentistes, les sages-femmes, les infirmiers, les dentistes (qui peuvent nous soulager en quelques heures de douleurs insupportables), les généralistes (qui prennent soins de chaque petit détail de notre bien-être), les professions médicales bénéficient du plus fort capital de sympathie possible.

Le cas des vétérinaires est également intéressant : ils sont des interlocuteurs quotidiens des agriculteurs, mais ils ont aussi contribué

au recensement, au développement et à la survie des races animales. Ils sont aussi associés à la grande agriculture française, ce qui leur vaut dans l'imaginaire collectif une bien plus belle étiquette que les vaccins pour chiens et chats.

Les taxis ont aussi connu des moments de gloire à travers l'épisode des Taxis de la Marne. Bien qu'étant assez lointain dans l'esprit du citoyen moyen, être associé à une victoire militaire dans une guerre avec de tels sacrifices constitue un élément de réputation incroyable.

La base de la réputation des professions réglementées se trouve là : des conquêtes, victoires, attitudes ... entrées dans l'histoire et une actualité qui met en scène ses héros.

### 3. UNE RÉFORME IMPOSSIBLE ?

C'est en rencontrant des membres élus de ces organisations professionnelles que nous avons pu cerner la principale difficulté du sujet « professions réglementées » : malgré des similitudes d'organisation, chaque profession revendique des spécificités techniques, liées à l'activité même de la profession. Les notaires expliquent leur statut par la responsabilité qu'impliquent l'acte authentique et leur fonction de collecteur d'impôt notamment, les pharmaciens par l'accès au soin pour tous à une distance raisonnable du domicile, les taxis par la sécurité apportée à leurs clientèles, etc. La catégorie des professions réglementées est en fait une multitude de professions, dont les modes d'organisation sont assez semblables, mais qui n'offrent qu'une homogénéité superficielle. Ces professions ne sont pas comparables les unes aux autres, et ne doivent pas être comparées. En effet, penser que toutes ces professions aujourd'hui réglementées pourraient toutes adopter un nouveau mode unique d'organisation, plus concurrentiel par exemple, est le meilleur moyen de conforter les professions dans le système actuel. Chaque profession est particulière, et il nous paraît important dès à présent de lever le doute sur l'idée d'une libéralisation massive, idée qui souffle périodiquement sur les

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

professions réglementées : elle a très peu de chance d'avoir lieu, et ne reste pour nous qu'une hypothèse d'étude.

Lever le doute sur les fantasmes réformateurs est d'autant plus utile qu'aujourd'hui la réforme de ces professions est plus que jamais nécessaire. Les problèmes du chômage et de l'égalité entre les générations structurent le quotidien des Français, et les professions réglementées sont les plus conservatrices sur ces sujets. Autour du thème du pouvoir d'achat, tout citoyen demande de la transparence et des garanties sur les services qu'il paye, et là encore, la transparence, les recours possibles pour le consommateur, sont des sujets épineux pour les professions réglementées, loin d'être exemplaires en comparaison d'autres services, ou de la vente de biens.

Ce qui fait l'intérêt du sujet des professions réglementées aujourd'hui, deux ans après le rapport pour la libération de la croissance, et après que les pouvoirs publics aient tranchés sur toutes les propositions faite par Jacques Attali et sa commission, est que la bataille a été gagnée par les professions une fois de plus. Cette passe d'armes, vécue comme une agression par beaucoup de professionnels, a donné lieu à un traditionnel dialogue de sourd entre économistes et professionnels, les uns invoquant l'efficacité du marché, les autres la qualité avec laquelle ils accomplissent une mission somme toute d'intérêt général.

Le grand facteur de changement de ces dernières années, c'est finalement l'Europe. L'intégration européenne, et son ambition de liberté de circulation des services énoncée dès le traité de Rome, est en marche. En 2006, la directive « services » a bouleversé l'équilibre qui profitait jusqu'alors aux professions réglementées : désormais, il se peut que leur destin soit lié aux décisions bruxelloises plutôt que parisiennes. Désormais l'Europe s'occupe des services, et donc des professions réglementées. Avec un objectif, le même que pour la circulation des biens ou des personnes : permettre aux services de s'exporter, aux professionnels de migrer dans l'Union Européenne, et mettre les

professions nationales sur un pied d'égalité en ouvrant les marchés de services nationaux à tous.

La directive « services » a exclu de son champ d'application un grand nombre de professions réglementées en France – notaires, huissiers de justice, professions médicales. Mais on peut aussi la voir comme le commencement d'un mouvement ambitieux au point de faire céder les résistances nationales. Bruxelles est devenu un nouveau terrain de réflexion pour les professions réglementées, et il nous a paru intéressant de nous interroger sur la capacité des pouvoirs publics et surtout des professions d'anticiper les évolutions européennes futures.

## CHAPITRE 1

### Professions artisanales réglementées : l'emploi en ligne de mire

L'artisanat est le premier employeur de France : il concerne 10% de la population active, soit environ 2,4 millions de français. Les artisans répondent aux trois caractéristiques suivantes :

- Ils sont animés de l'envie d'entreprendre ;
- Ils peuvent justifier de diplômes professionnels ;
- Leur entreprise est de petite taille lors de sa création (moins de 10 personnes) – et le reste le plus souvent.

Nous nous intéresserons plus précisément aux professions de service, dont la croissance réelle ou potentielle est au dessus de la moyenne nationale et auxquelles un certain nombre de réglementations s'appliquent. La description que nous allons faire de ces réglementations illustre une problématique plus générale : les barrières à l'entrée construisent des rentes, limitent l'emploi, et privilégient le patrimoine des professionnels sur l'offre de service.

Or le potentiel d'emploi dans ces professions est important : on parle de dizaines voire de centaines de milliers d'emplois. Mais les ressorts de la libération de ses emplois sont nombreux : limitations réglementaires, pratiques anciennes des professions, défense des avantages individuels ou avantages acquis.

#### 4. LES COIFFEURS

La coiffure est un secteur dynamique : le chiffre d'affaires du secteur a augmenté de 5,4 % et le nombre d'entreprises de 5,2% en 2008. Et pourtant un certain malaise entoure la profession : malgré des indicateurs au vert, on la pointe du doigt car elle ne crée pas d'emplois.

La coiffure française est constituée de 55.800 salons et 10.200 entreprises de coiffure à domicile, l'ensemble occupant 162.000 personnes (dont 118.500 employés, essentiellement en salon). Et la faible évolution des effectifs de la profession ces dernières années en font un réservoir d'emploi important.

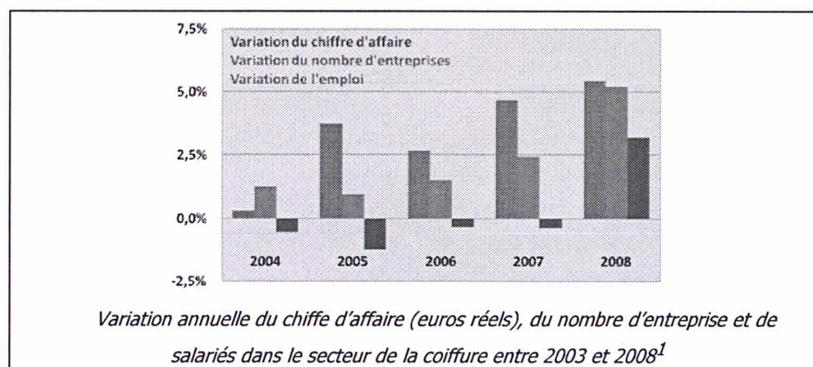
La coiffure ne crée pas d'emplois, et discrimine inutilement à l'installation des nouveaux salons. La faute en revient à des diplômés (CAP et Brevet Professionnel) inadaptés, aussi bien en nombre de postulants qu'en adéquation avec les nécessités de la pratique de la coiffure et de la gestion de salon.

##### *4.1 Un secteur dynamique qui ne crée pas d'emploi : une question de CAP*

Le chiffre d'affaire du secteur a augmenté de 18% en 5 ans (8% à euros constants), tandis que le nombre d'entreprises augmentait de 10% et le nombre de salariés de 1,2%. Cela correspond à une évolution du nombre de personnes occupées par le secteur d'environ 2,5%.

Il nous faut faire deux constats de l'évolution de la profession de coiffeurs ces cinq dernières années :

- La création d'entreprises se fait sans grande création d'emploi : les salons et entreprises de coiffure à domicile sont créées par des professionnels déjà salariés, qui ne sont pas remplacés, du moins pas suffisamment ;
- Ce phénomène est constant sur les 5 dernières années, hormis en 2008, seule année où les effectifs augmentent.



La raison structurelle de ce déficit est la formation : le CAP en lui-même et l'orientation des jeunes vers la filière de la coiffure.

S'il est souvent reproché au CAP (Certificat d'Aptitude Professionnelle) de coiffure – ou d'autres filières – de conserver trop de disciplines généralistes telles que l'histoire ou la géographie, le seul fait indéniable est le suivant : il n'y a pas assez de jeunes en formation de CAP de coiffure. Les raisons peuvent en être multiples, mais on ne saurait invoquer les difficultés de l'emploi du secteur !

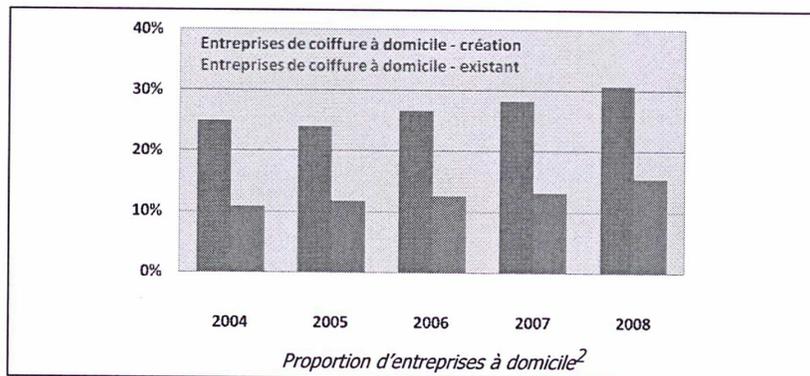
Le CAP et ses spécialisations constituent des barrières à l'entrée de la profession de coiffeur, et tandis que le secteur grossit, le nombre de jeunes en formation stagne depuis 2003. Les jeunes en formation de CAP par l'apprentissage ont même baissé de 15%.

<sup>1</sup> Source : Insee, FNCF (Fédération Nationale de la Coiffure Française), CNEC (Conseil National des Entreprises de Coiffure).

#### 4.2 Un diplôme discriminant pour l'installation des nouveaux salons : le Brevet Professionnel

Pour ouvrir un salon de coiffure, il faut être titulaire d'un BP (Brevet Professionnel), diplôme qui peut-être obtenu – par la voie la plus courante – après un CAP et deux ans d'expérience. On acquiert par cette formation des connaissances sur la gestion d'entreprise et un perfectionnement des techniques de coiffure.

Ce diplôme est nécessaire à la création d'un nouveau salon, mais pas à la création d'une entreprise de coiffure à domicile. Et cela se voit dans les créations d'entreprises : les entreprises de coiffure à domicile se développent beaucoup plus vite que les salons. En 2008, elles ne représentent que 15 % du total, mais 30 % des créations.



La création d'entreprise suscite beaucoup d'intérêt dans la profession : c'est un facteur encourageant. Cependant un grand nombre de ces premières créations se fait sous la forme d'entreprise unipersonnelle de coiffure à domicile, ne créant que très peu d'emplois.

<sup>2</sup> Source : Insee, FNCF (Fédération Nationale de la Coiffure Française), CNEC (Conseil National des Entreprises de Coiffure).

### **LA COIFFURE : DES BARRIÈRES A L'ENTRÉE**

Le secteur de la coiffure croît, le nombre de professionnels stagne.  
La cause réglementaire : des barrières à l'entrée.

#### **Le CAP : pour être coiffeur**

Le nombre de jeunes arrivants dans la profession est trop faible compte-tenu du dynamisme de la profession et des opportunités qu'elle peut créer, sans doute en raison d'un problème de formation et d'orientation des jeunes.

#### **Le BP : pour créer un salon**

Cette exigence, trop forte, pousse les professionnels désireux de s'installer à leur compte à créer des entreprises de coiffure à domicile et donc à moins créer d'emplois.

## 5. LES TAXIS PARISIENS

Le débat autour du nombre de taxis en France, dans les métropoles et tout particulièrement à Paris a plus de 50 ans. Et les enjeux de cette profession sont assez constants : il s'agit d'assurer un service sûr et efficace. La sécurité des clients – physique, matérielle, et financière – est l'objet des réglementations en place : prix maximum, diplôme, entretien des véhicules, police administrative.

Mais l'efficacité reste sujette à beaucoup de confusion. Il s'agit en premier lieu de servir au mieux la demande, en termes de délai et de temps de course. On retrouve ici les voies pour taxi. Il s'agit aussi de ne pas grever la fluidité du trafic, ce qui justifie l'intérêt des stations de taxis. Enfin l'efficacité économique de la profession est plus que jamais au centre des débats : prend-on en compte l'enjeu de l'emploi ? Les conditions d'exercice des chauffeurs de taxi sont-elles acceptables au regard de ce qui se fait dans les autres secteurs économiques ?

### *5.1 La plaque : le prix de la rareté*

La plaque est l'élément central du dispositif réglementaire de l'activité de taxi. Il s'agit tout d'abord d'un droit à stationner sur la voie publique pour prendre des voyageurs dit autorisation de stationnement ou licence.

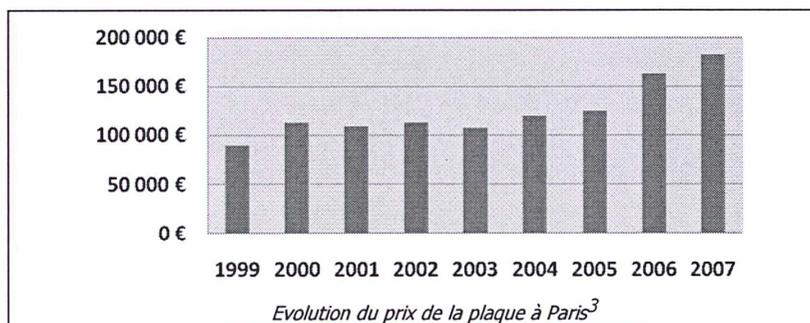
On peut voir, de manière moins naïve, dans la possession et la valeur d'une plaque, trois éléments intimement mêlés :

- Un droit d'exercer dans une profession fermée, c'est-à-dire soumise à un *numerus clausus* ;
- La matérialisation d'une clientèle – c'est-à-dire une part de la clientèle globale ;
- Une espérance de revenus futurs – c'est-à-dire un investissement.

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Sur le principe tout d'abord, il semblera étrange à tout entrepreneur de devoir acheter une clientèle pour exercer sa profession, en plus de son investissement de départ. Il semble invraisemblable de considérer qu'un taxi puisse céder une clientèle qui ne lui est aucunement liée.

En fait le prix de la plaque traduit essentiellement la rareté de l'offre de taxis par rapport à la demande, et donc des revenus futurs élevés.



La valeur des plaques à Paris a plus que doublé entre 1999 et 2007 : durant cette période, le nombre de taxis n'a quasiment pas changé.

Et la plaque est défendue d'autant plus âprement qu'elle constitue une sorte de cagnotte lors du passage à la retraite. Par ce mécanisme, profondément injuste entre les générations, l'inertie dans l'évolution des réglementations permet à certains d'avoir une « cagnotte » au-delà de toute espérance, payée par les nouveaux entrants, déjà certains qu'au moment de leur propre retraite cette plaque risque de ne plus valoir autant du fait de réformes auxquelles ils n'auront d'autre choix que de s'opposer.

Il faut enfin noter qu'à Paris (et dans la petite couronne), les syndicats de centraux radio confirment que 10% de la demande reste non servie : un chiffre colossal. La rareté est aussi payée par la société.

<sup>3</sup> Source : *Préfecture de Police de Paris, Rapport du Préfet Chassigneux : « Propositions de réforme de la profession de taxi ».*

### *5.2 Taxi locataire : une situation paradoxale*

Au sein de la profession de taxi coexistent des statuts assez différents : artisans indépendants (9.000), salariés (1.000) et locataires (6.000).

On comprend bien la complémentarité des indépendants et des salariés : l'un assume le risque économique couvert en partie par sa plaque et gagne plus, l'autre bénéficie de la protection liée à son contrat de travail et gagne moins. Mais le statut de salarié est peu envié par les professionnels : des salaires peu élevés et une moindre indépendance en sont les principales causes. Est donc apparu il y a fort longtemps – dès la première moitié du XXème siècle – un statut hybride de locataire.

Le locataire loue une plaque pour un forfait fixe à une société de location. Pour le reste, tout se passe comme pour un indépendant. C'est-à-dire qu'il assume le risque économique, sans bénéficier du système des plaques, et qu'il n'a pas la protection du contrat de travail. Dans les faits c'est un statut très précaire au sein la profession, en contradiction avec l'esprit de complémentarité et d'égalité entre les indépendants et les salariés.

Les locataires sont avant tout en attente de plaques disponibles pour accéder à la catégorie des indépendants.

### *5.3 Développer le marché du transport urbain individuel ?*

L'offre de taxi est insuffisante. Qu'en serait-il si la profession faisait de la publicité pour ses services ? L'offre est insuffisante pour la demande réelle, mais elle n'est jamais comparée à la demande latente : le monde du taxi ne cherche pas à faire concurrence à d'autres moyens de transport – la voiture individuelle en premier lieu.

Or il existe un levier pour développer vraiment cette demande : les VPR (véhicules de petite remise) et VGR (véhicules de grande remise). Ces catégories fournissent le même service qu'un taxi, sur réservation, le prix étant négocié librement avec le client. Des techniques commerciales (abonnements, fidélité, prix de gros, etc.) et réglementaires (lever le doute sur le professionnalisme de ces

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

entreprises) pourrait permettre de faire émerger des solutions innovantes pour répondre à la demande.

A l'heure actuelle, les statuts de ces professionnels dépendent de ministères de tutelle différents, de peu d'appui des pouvoirs publics pour leur développement, et restent en comparaison de leurs homologues étrangers peu nombreux (4000 en France pour plusieurs dizaines de milliers en Angleterre).

#### *5.4 Des pratiques démodées*

##### *Les réseaux informels*

Limités par des réglementations très précises concernant la concurrence, certains professionnels imaginent des techniques pour se différencier. Ces techniques sont souvent aux marges de la légalité, mais reflètent bien l'obsolescence de l'organisation de l'activité de taxi et du manque d'innovation du secteur.

Un exemple frappant est l'organisation de réseaux mettant en relation des taxis indépendants et des grands hôtels : en échange de « tuyaux » sur des clients souhaitant rejoindre les aéroports à partir de grands hôtels parisiens, les chauffeurs peuvent payer une somme (mensuelle le plus souvent) à un intermédiaire, lui-même le plus souvent dans la profession, qui centralise les demandes. Et la convention est de rémunérer un membre du personnel de l'hôtel, qui a contacté le « réseau », au dire d'un reportage d'une grande chaîne nationale, à hauteur de 12 euros.

Ces pratiques n'appellent pas à des sur-réglementations ou à des opérations de police, mais plutôt à s'interroger sur le besoin réel de taxis et les moyens de coordonner au mieux l'offre et la demande, de manière légale et peu coûteuse pour le consommateur.

##### *Les files d'attente aux aéroports*

A certains moments de la journée à Roissy, un taxi peut attendre plus de deux heures dans une file d'attente (un parking) avant de

prendre un client. Si les taxis acceptent cette situation, c'est parce que les courses des aéroports vers la capitale sont bien mieux rémunérées : plus longue, et mieux tarifées au kilomètre (car dans la zone périurbaine).

Tous ces taxis feraient sans doute plus de courses si le système d'attente n'était pas aussi attractif. On pense en haut lieu à ouvrir une file de taxis sur l'autoroute entre Charles de Gaulle et la capitale, c'est-à-dire à accentuer ce phénomène : les taxis ne seront que plus vite revenus dans les parkings de l'aéroport et attendront d'autant plus longtemps.

### **LES TAXIS PARISIENS : LA PROFESSION BLOQUÉE**

La plaque de taxi est un patrimoine, qui ne représente pas une possession mais un droit acquis.

Ce droit est mal partagé dans la profession : les chauffeurs de taxi locataires connaissent une précarité indigne des principes qui fondent l'organisation de la profession, en attendant de pouvoir intégrer le *numerus clausus* et acheter leur plaque.

Le secteur du taxi en région parisienne stagne : les stratégies de développement de l'offre – innovante notamment – ne sont pas soutenues par les pouvoirs publics.

La situation actuelle, trop réglementée au niveau économique, laisse subsister des pratiques incompatibles avec une économie moderne : « réseau » informel de captation de la demande, choix d'attendre aux aéroports plutôt que conduire plus de clients sur des petits trajets.

## 6. LES AUTO-ÉCOLES

Le marché du permis de conduire est stratégique : c'est pour l'Etat un axe fort de la sécurité routière et pour les citoyens un élément crucial de l'entrée dans la vie active.

Le permis de conduire est en effet le seul moyen de s'assurer *a priori* que les conducteurs connaissent les règles de circulation et maîtrisent suffisamment leur véhicule pour les respecter. Ces dernières années, les modalités de l'examen du code et du permis de la route se sont durcies de façon combinée avec des mesures répressives, pour obtenir des résultats nettement positifs en termes de tués et de blessés de la route.

Du point de vue des conducteurs, le permis de conduire représente avant tout un moyen de se déplacer pour leur travail. Ne pas l'avoir est un handicap pour l'insertion des jeunes dans le monde du travail et le perdre un risque très important pour les salariés. On comprend là toute la frustration qu'il peut y avoir devant les coûts élevés et le faible taux de réussite de la formation et de l'examen du permis au conduire.

Entre l'Etat et le citoyen se trouve l'auto-école, intermédiaire quasi incontournable, du moins pour les débutants. Ces mêmes auto-écoles, qui refusent dans la plupart des départements de publier leurs résultats aux examens, ne font pas beaucoup de publicité autour des « chiffres » du permis de conduire – nombre d'inscrits, nombre d'heures de cours, coût par candidat... Ce mutisme interpelle : comment devient-on moniteur, comment la profession s'organise-t-elle, quelle est la marge de négociation du candidat avec son auto-école ? Commençons par l'étude d'un cas.

### *6.1 La fin du service militaire : un exemple de rente lié aux barrières à l'entrée*

Dans un article<sup>4</sup> de mars 2009, MM. Kramarz, Avrillier et Hivert analysent l'abolition du service militaire obligatoire de 1997. La conséquence pour les auto-écoles a été un grand nombre de nouveaux postulants – jeunes et de sexe masculin – au permis de conduire car jusqu'alors les armées délivraient à beaucoup d'entre eux cet examen lors de leur séjour en régiment.

Or le nombre de permis délivrés n'a pas augmenté car le nombre de moniteurs n'a pas pu suivre la demande : les examens d'entrée dans la profession sont difficiles et les places limitées en nombre. Dans le même temps le nombre d'auto-écoles a fortement augmenté : les moniteurs ayant 3 ans d'expérience peuvent créer leur propre auto-école. L'occasion était trop bonne : 1997 a été l'année où le plus grand nombre d'auto-écoles s'est créé en France de 1990 à 2009, à effectifs totaux de la profession constants.

Malheureusement, si les professionnels de la conduite en ont ressenti des effets positifs sur leur activités – on peut parler d'appropriation d'une rente – les jeunes n'en ont été que plus désavantagés.

On constate une fois de plus que des barrières à l'entrée augmentent la rente d'une profession et défavorisent les consommateurs.

### *6.2 Un problème global de transparence*

Au-delà de l'aspect quantitatif, il existe autour des prestations des auto-écoles un manque de transparence auquel chacun, pour lui ou dans son entourage, a été confronté.

Le nombre d'heures de cours, le nombre d'heures supplémentaires en cas d'échec, les frais de transferts du dossier d'une école à une

<sup>4</sup> Paul Avrillier, Laurent Hivert et Francis Kramarz « Driven Out of Employment? The Impact of the Abolition of the Draft on Driving Schools and Aspiring Drivers », Working Paper, March 19, 2009.

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

autre, le délai pour obtenir une date d'examen, et donc autant de cours supplémentaires pour « garder la main » sont les exemples les plus courants de situations dans lesquelles le candidat – et surtout client – est perdu. Une douce confusion règne autour de l'aspect réglementaire, ou obligatoire, de ces prestations. Dans la réalité, pour passer le permis à un prix raisonnable, on devrait afficher clairement un certain nombre de règles dont chacun peut profiter en l'état actuel des réglementations :

- On peut s'inscrire pour le code en candidat libre auprès des préfectures, de manière gratuite.
- 20 heures de conduite sont nécessaires au minimum.
- Il n'y pas d'obligation de refaire des heures de conduite en cas d'échec à l'examen pratique.
- Il n'y a pas de frais de transfert de dossier obligatoire.
- Il est même possible de passer – repasser – le permis en candidat libre. Cette dernière démarche est malgré tout peu recommandée.

Le candidat paye sans le savoir un ensemble de prestations indues dans son forfait. Une profession aussi réglementée et protégée, car stratégique rappelons-le, devrait être un peu plus contrôlée sur ses pratiques économiques et la transparence de ses prestations.

#### **LES AUTO-ÉCOLES : TROP PEU DE TRANSPARENCE**

La profession de moniteur d'auto-école est fortement réglementée : son nombre n'évolue pas avec le nombre de candidats au permis de conduire, et la profession se constitue une rente au fil des évolutions structurelles.

Les pratiques commerciales des auto-écoles sont souvent décriées par ceux en ont été les clients car trop peu transparentes. La conséquence est une explosion des coûts pour le candidat trop peu et trop mal informé.

## 7. LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE BLOQUENT L'EMPLOI

Les réglementations sont diverses, l'effet est le même : le nombre de professionnels n'évolue pas malgré des secteurs à fort potentiel.

La première cause est la formation : le contrôle *a priori* des compétences des professionnels est largement privilégié en France par rapport au contrôle *a posteriori*. Ces formations, comme pour beaucoup d'autres filières, soulèvent la question de l'orientation scolaire – et professionnelle – et de l'adaptation des volumes d'étudiants en fonction du dynamisme des secteurs.

La seconde cause est constituée des barrières à l'entrée. Il est assez étonnant qu'un professionnel qui souhaite démarrer son activité ne puisse le faire sous le prétexte que cela nuirait à l'organisation globale de la profession, ou pour une raison de compétence à gérer une entreprise (un patron de PME ou un boucher n'a pas besoin de diplôme particulier pour être autorisé à créer son entreprise et à la gérer).

Contrôle *a posteriori* et liberté d'installation sont deux axes de progrès des professions réglementées très débattus, car la question sous-jacente reste le patrimoine des professionnels déjà en exercice.

## CHAPITRE 2

### Les deux modèles de professions du droit : officiers publics et avocats

Le secteur privé du droit est extrêmement vaste et les angles d'analyse ne manquent pas :

- Le droit est divisé dès l'université en spécialités : droit civil, droit pénal, droit des affaires, droit de la famille, ...
- De nombreux débats ont lieu autour du système de droit français par opposition au droit anglo-saxon (dit *common law*) : un droit codifié contre un droit jurisprudentiel.
- Les réformes des juridictions judiciaires interrogent les professionnels du droit qui y travaillent sur leur rôle, leur répartition et la pérennité de leur activité.

Nous avons choisi dans le cadre de notre travail de nous intéresser aux structures d'exercice et à l'organisation interne de ces professions.

D'une part, il y a les officiers publics : notaires, huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce, administrateurs judiciaires, commissaires-priseurs judiciaires. Ces professionnels sont avant tout impartiaux et ne défendent pas d'intérêt individuel : ils sont dépositaires d'une mission de service public.

D'autre part, il y a la grande famille des avocats et des juristes d'entreprises, qui défendent les intérêts de leurs clients et employeurs en respectant un code de déontologie.

Ces deux grandes familles ont des agendas différents et il est intéressant de voir que les réglementations sont pour beaucoup dans les divergences de point de vue sur le thème d'actualité de « la grande profession du droit ».

## 1. OFFICIERS PUBLICS

Un officier public est une personne habilitée à authentifier des actes. Les professions d'officier public auxquelles nous nous intéressons sont libérales, bénéficient de monopoles légaux, et ont la possibilité d'exercer d'autres activités soumises à concurrence. Ces professions sont réglementées selon le même schéma : des conditions de diplôme, un *numerus clausus* formalisé par la nomination par le Garde des Sceaux, et une tarification réglementée sur les actes relevant des monopoles.

Les notaires, huissiers de justice et greffiers des tribunaux des tribunaux de commerce sont des exemples qui stigmatisent l'imperfection générique des réglementations : l'émergence de rentes colossales, l'inadaptation aux conjonctures économiques, une complexification de la compréhension du droit aux dépens du citoyen.

### 1.1 Les notaires

Le notariat est une profession ancienne dont Balzac, entre autre trait de caractère, décrivait la discrétion voire l'effacement avec amusement (*Le notaire*, 1840). Depuis cette époque, le notariat a beaucoup changé avec le développement économique et les technologies de l'information notamment, mais la discrétion de la profession est toujours aussi fascinante : les notaires ont une réelle capacité pour préserver le *statu quo* et pour éviter toute remise en cause de leur statut.

Et pourtant derrière ce silence se cache une réalité économique assez surprenante. Le notaire jouit du monopole des actes familiaux (mariage, héritage,...) et des actes soumis à publicité foncière (transactions immobilières en majorité). Ces deux activités représentent

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

respectivement 25 et 50% des activités des notaires. Ils sont également présents dans des secteurs concurrentiels comme le crédit (un notaire peut proposer des assurances crédit par exemple).

#### *Une profession fermée*

Le notariat est une des professions les plus fermées que nous avons étudiées en cela qu'elle est soumise à un nombre de réglementations couvrant tout le spectre du possible en matière d'organisation d'une profession. Etre notaire relève de trois paramètres : un grand mérite scolaire à travers des études sélectives, une grande obstination professionnelle, et un peu de chance pour être nommé notaire et intégrer l'élite de la profession.

#### **Les études de notaire**

Le master 2 de notariat – spécialisation après un master 1 de droit – est sélectif : le nombre de places est limité et les critères de sélection sévères. Après une année d'étude, un stage de deux ans et la soutenance d'un rapport, le Diplôme Supérieur du Notariat ouvre les portes de la profession. La possibilité de devenir notaire est soumise à plusieurs conditions : il faut être français (ce que l'on appelle poliment la condition de nationalité), il faut qu'il y ait une place vacante ou un nouvel office créé par la Chancellerie (le nombre de notaires est soumis à *numerus clausus*).

Après 7 ans d'étude, seul un petit nombre devient vraiment notaire.

#### **La carrière de notaire**

Les moins chanceux commencent leurs carrières comme assistants notaires, équivalent des clercs de notaire. Ils ne signent pas d'acte. Pourtant ils ont obtenus le même diplôme. Il existe également des notaires salariés – la subtilité des statuts plus ou moins rémunérateurs n'échappera à personne. Ils peuvent signer les actes, et leur nombre est limité à un notaire salarié pour un notaire associé : c'est la règle dite du « un pour un ». Enfin, le « vrai » notaire est titulaire d'une charge ou d'une part d'une société détenant une charge. Il exerce seul ou en société.

Cette structure pyramidale (en région parisienne 2000 diplômés sont au service de 500 notaires comme salariés ou assistants) est un symptôme du blocage créé par le *numerus clausus* et reflète les inégalités importantes au sein de la profession. Alors que ces statuts sont censés être protecteurs.

#### ***L'autocontrôle de la profession***

La bonne conduite des professionnels est assurée par trois processus :

- La déontologie, qui consigne les règles de l'art de la profession.
- L'autocontrôle : chaque année toutes les offices notariaux sont contrôlés par un expert-comptable et un notaire.
- Les recours de la clientèle auprès de la chambre des notaires : un client qui s'estime lésé, peut saisir la chambre départementale des notaires dont il relève. Celle-ci décidera des suites.

Ces trois modes de contrôle sont essentiellement assurés par des notaires : la profession se juge elle-même, en toute opacité. Aucune plainte contre un notaire n'est rendue publique, et sous le couvert de réglementations spécifiques aux notaires, nul ne peut prendre connaissance des rapports de contrôle ou des contentieux en cours auprès des chambres notariales.

#### ***Les bénéfices du secteur immobilier : l'effet volume***

La profession de notaire est fermée, elle jouit de monopoles, et d'un avantage supplémentaire, un tarif proportionnel sur les actes immobiliers. Cela constitue une rente incroyable : le « boom » immobilier de la dernière décennie s'est directement répercuté sur les revenus des professionnels.

Lors de l'achat d'un bien, un certain nombre de frais sont imputés :

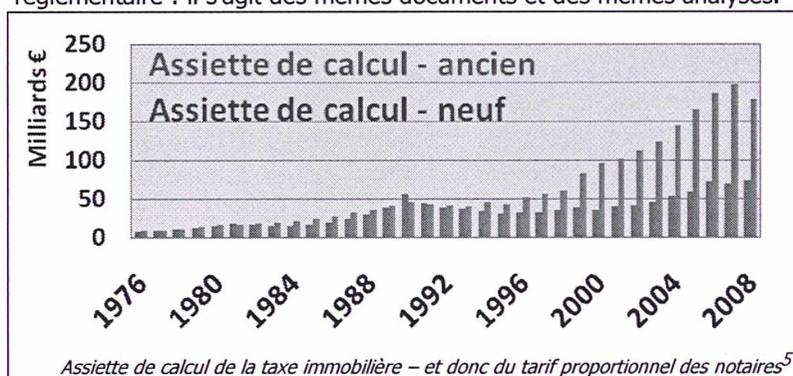
- Une taxe de 5,09% (elle est ramenée à 0,715% pour les constructions neuves, c'est-à-dire de moins de 5 ans)
- Le tarif du notaire de 0,825%.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

- Les débours versés à des tiers (à un géomètre-expert par exemple).
- Les honoraires de négociation (3% si notaire, plutôt 5% si agence immobilière).
- Conservation des hypothèques (0,1%)
- Les frais de crédit, d'intermédiaire, ... totalement libres.

C'est-à-dire que le notaire capte au minimum 0,825% de toutes les transactions immobilières dont l'évolution est illustrée ci-après. Et le volume (en euros) des transactions a explosé ces dernières années : entre 1997 et 2007, les ventes immobilières ont été multipliées par plus que 3. Par comparaison, dans la même période, l'indice des prix a augmenté de 17%.

En 2007, le tarif proportionnel a représenté un chiffre d'affaire de 250.000 euros en moyenne par notaire. Pourtant il s'agit d'un acte qui n'a pas presque pas changé depuis 1950 en matière d'exigence réglementaire : il s'agit des mêmes documents et des mêmes analyses.



Ce tarif proportionnel est tout à fait injustifié : un acte réalisé en tant qu'officier public ne devrait être proportionnel qu'à l'effort fourni, indépendamment de la richesse du client ou du prix d'achat du bien.

<sup>5</sup> Voir CGEDD (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable), MEEDM (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer), Données de long terme sur les transactions immobilières.

L'adossement à une taxe elle aussi proportionnelle reversée à l'Etat est masque l'importance de ce tarif des notaires pour le consommateur qui ne se rend pas compte de la disproportion entre la somme prélevée et le service rendu.

*Un classement qui en dit long*

Le tarif proportionnel est à tout point de vue choquant : non seulement c'est une ponction importante sur l'économie, c'est un revenu indécent pour un officier public dont les actes ne changent que très peu, et c'est aussi un secteur dans lequel la France est particulièrement peu performante.

Les démarches administratives, dont la plupart sont de la responsabilité des notaires, sont longues et peu efficaces.

Un rapport de la Banque mondiale intitulé *Doing Business*, qui mesure les niveaux de régulations touchant les entreprises, classe la France au 166<sup>ème</sup> rang sur 181 pour le critère « registering property ». Juste derrière l'Erythrée !

Ce rapport ne prend pas en compte les spécificités nationales, ni les garanties apportées par un système donné, mais simplement la facilité relative pour une entreprise à acquérir et déclarer un bien immobilier.

Ce classement est contestable. Mais les entreprises du monde entier sont sensibles à ces critères lorsqu'elles doivent s'installer. Il est clair que la France, et ses notaires, ont des progrès à faire.

**LA PROFESSION FERMÉE DE NOTAIRE**

Etre notaire est difficile : le *numerus clausus* empêche un grand nombre de diplômés et de professionnels d'être réellement notaires.

Le notaire bénéficie de monopoles et tout particulièrement pour les actes immobiliers il touche un tarif proportionnel dont les rentes ont plus que triplé en 15 ans.

Les notaires s'autocontrôlent et s'autorégulent. Non seulement cela en fait un secteur opaque pour les clients, mais surtout un secteur peu dynamique et peu performant.

### *1.2 Les huissiers de justice*

Les huissiers de justice sont des officiers publics spécialisés dans la procédure judiciaire. Dans ce cadre, ils ont le monopole d'un certain nombre d'actes auprès des tribunaux : signification des actes de procédure, exécution des décisions de justice, service intérieur des cours et tribunaux.

Les huissiers de justice exercent également des activités soumises à concurrence, dont les prix sont par définition libres : recouvrement de créance, prisée et vente aux enchères publiques, constat, consultation juridique, rédaction d'acte sous seing privé.

La frontière entre actes soumis à monopole et actes concurrentiels n'est pas évidente et constitue une faille pour développer une rente.

#### *Une autre profession fermée*

Les huissiers ont une compétence particulière dans le monde du droit, justifiant un cursus particulier : on devient classiquement huissier après une maîtrise de droit, deux ans de stage et un examen professionnel que l'on peut préparer en obtenant le diplôme de l'Ecole Nationale de Procédure.

Le diplôme obtenu, tout dépendra de la disponibilité dans les offices : comme pour les notaires, leur nombre est soumis à un *numerus clausus* contrôlé par le Garde des Sceaux. L'huissier relèvera alors d'un tribunal de grande instance (jusqu'en 2009 il relevait du tribunal d'instance), sa rente étant constituée par les affaires du ressort du tribunal.

#### *Tarif et honoraire : une rente basée sur la complexité*

L'effet de rente dans le revenu des huissiers est différent de celui des notaires car les tarifs d'huissiers sont pour la plupart fixes et, lorsqu'ils sont proportionnels, ils restent plafonnés. La rente se matérialise non pas par un effet « volume » mais par une multiplication des actes : la complexité du calcul du prix d'une procédure permet à l'huissier de

facturer le nombre d'actes qu'il veut au non-initié. Les activités relevant du monopole sont tarifées acte par acte. Le décret réglementant le tarif des huissiers recense 110 « actes » complétés par 45 « formalités, requêtes, diligences ». Cette nomenclature technique est alourdie par le fait que concernant certains actes, le tarif peut être remplacé par des honoraires libres, par exemple s'il faut traiter une urgence, ou si l'acte n'est pas pris en compte dans la nomenclature.

Face à cette complexité, le justiciable est bien incapable de discuter de la facturation qui lui est présentée (normalement préalablement s'il y a des honoraires). L'huissier lui explique que tous les actes techniques mentionnés ont bien été réalisés, et qu'ils sont dus. Pour ce qu'il considère comme étant une seule procédure, le justiciable reçoit une facture contenant peut-être une dizaine de lignes, faisant référence à des actes à dénomination juridique. Justiciable qui ignore de toute façon l'existence d'un décret et d'un tarif qui est censé le protéger.

Les huissiers de justice sont de part leur statut et leur réputation en position de force vis-à-vis du justiciable. La réglementation de leur tarif est trop complexe pour le non initié à l'exercice du droit. La multiplication des actes réglementés et l'adjonction d'honoraires libres permet aux huissiers d'entretenir une rente.

### *1.3 Les greffiers des tribunaux de commerce*

Les greffes des tribunaux français sont des fonctionnaires, à l'exception des greffes des tribunaux de commerce qui exercent de manière libérale ou dans des sociétés privées. Au nombre de 246 officiers ministériels en France, les greffiers des tribunaux de commerce ont pour mission d'enregistrer, certifier et organiser les éléments de procédure. En fait il s'agit du « secrétariat général » du tribunal.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Une commission d'enquête parlementaire<sup>6</sup> en 1998 sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce relevait déjà le « statut anachronique » des greffes : le greffier doit acheter une charge, qualifiée d'« investissement financier important qu'il faut rentabiliser ».

La valeur des charges (en moyenne autour de 8 millions de francs en 1998, équivalent de 1,2 millions d'euros de 2009) justifie selon la commission de ce que « la recherche de la rentabilité des offices prime bien souvent sur le souci d'un même accès pour tous à la justice ».

En ajoutant à cela des tarifs « obsolètes et inadaptés » et le développement des services informatiques aux entreprises dont la consultation est payante, « les greffes tenus par des officiers publics et ministériels sont devenus, pour les plus importants d'entre eux, des entreprises extrêmement rentables **basées sur un monopole légal** et dégageant des bénéfices de plusieurs millions de francs ».

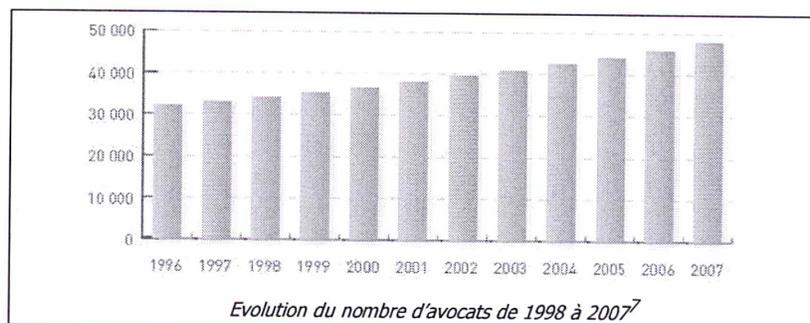
Enfin, la possibilité d'accéder à la profession étant extrêmement restreinte, « il y a incontestablement des **dynasties de greffiers de tribunaux de commerce** ».

Les greffiers des tribunaux de commerce prospèrent d'une rente légale, se la transmettent de génération en génération, et usent de toute l'influence qu'ils ont pour la faire perdurer.

<sup>6</sup> Rapport sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce, JO du 3 juillet 1998, [http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/tribunaux-de-commerce/rap1p2-2.asp#P670\\_84990](http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/tribunaux-de-commerce/rap1p2-2.asp#P670_84990)

## 2. LES AVOCATS

Les avocats sont la plus grande profession du droit : 48.000 avocats étaient recensés en 2007, soit une augmentation de 40% en 10 ans. En effet, bien qu'étant une profession réglementée, les barrières à l'entrée de la profession d'avocat sont très faibles. L'obtention des diplômes (master et CAPA – Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat) suffit à l'inscription quasi automatique dans un barreau.



Les avocats sont aussi une profession ouverte à l'international : environ 3% des avocats inscrits aux barreaux français sont étrangers et 2% des avocats français sont inscrits dans des barreaux étrangers.

Par opposition aux officiers publics, les avocats ne bénéficient pas de rentes : c'est un secteur concurrentiel où les prix sont fixés librement entre le professionnel et son client. Les revenus des avocats dépendent donc plus directement de leur spécialité, et de leur talent. On observe donc des disparités de revenus importantes : 15% des avocats gagnent 50% des revenus de la profession.

<sup>7</sup> « Avocats, faits et chiffres, une profession qui avance », Rapport de la Commission nationales des Barreaux, Octobre 2008

## *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Les avocats exercent dans un secteur largement concurrentiel mais les réglementations continuent d'être une question centrale : les questions du nombre d'avocats, résurgence malthusienne, et des structures d'exercice reviennent périodiquement.

### *2.1 La question des structures d'exercice*

Les pouvoirs publics s'émeuvent de l'absence de « grands » cabinets d'avocats en France : les cabinets d'associés ont en moyenne 3 avocats. Les autres structures (SCP : société civile professionnelle, SEL : société d'exercice libéral) sont encore plus petites avec 2,5 et 1,7 avocats en moyenne. Et environ 60% des avocats exercent en tant qu'indépendants.

Etre organisé en petites structures n'est pas mauvais en soi. Mais le droit est devenu international, notamment en ce qui concerne le droit des affaires dont les principaux clients sont des multinationales. Et dans ce domaine, les grands cabinets anglo-saxons dominent la « place ».

On s'interroge donc sur les structures des cabinets, notamment la possibilité d'ouvrir le capital des cabinets à des non-avocats. Mais la diversité des structures déjà possibles pour les avocats laisse penser que le problème est plus profond : peut-être ce problème rejoint-il celui de la PME française qui ne grandit pas ? Les raisons sont multiples et longuement débattues : fiscalité lourde, flexibilité du marché du travail, exception culturelle... Et elles ne relèvent pas de réglementations particulières aux avocats.

### *2.2 L'intégration des avoués près les cours d'appel*

Les avoués sont des officiers ministériels et ont le monopole de la représentation des parties au près des Cours d'Appel. Ce sont environ 450 professionnels spécialisés dans la procédure d'appel : instruction du dossier, vérification de la régularité des actes et de la validité des argumentations en respect du droit.

Pourtant l'avoué n'est incontournable que parce qu'il a un monopole légal. C'est l'avocat qui conseille le client sur l'opportunité de lancer une procédure d'appel et sur l'argumentaire à y développer. Bien souvent, l'avoué est une « boîte aux lettres » dont on a du mal à percevoir l'utilité après un procès en première instance où il n'était pas. Il représente des frais supplémentaires (à la charge du perdant du procès bien sûr), eux-mêmes réglementés sous la forme d'un tarif voulu « protecteur » pour le justiciable. Le fait est qu'il n'a que peu de plus-value.

Les avoués en première instance (au tribunal de grande instance) ont d'ailleurs été fusionnés en 1971 avec la profession d'avocat. Et il va se passer la même chose pour les avoués près les cours d'appel suite au rapport Attali<sup>8</sup>, décision annoncée à nouveau par la commission Darrois<sup>9</sup>.

Et les avocats sont la profession idéale pour les accueillir : les meilleurs n'auront aucun mal pour développer une clientèle et entrer dans le jeu concurrentiel, ou bien faire valoir leurs compétences auprès de cabinet d'avocats et s'associer. Les moins bons perdront une rente qui n'était alors pas justifiée.

### *2.3 Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation*

Dans la profession des avocats, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation sont une catégorie à part : ce sont des officiers ministériels qui disposent des mêmes avantages que nous avons décrits pour les officiers publics (numerus clausus, monopole, condition de nationalité, etc.)

<sup>8</sup> *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Rapport du groupe de travail présidé par Jacques Attali, La Documentation française, janvier 2008.

<sup>9</sup> Rapport sur les professions du droit, Rapport de la Commission présidée par Jean-Michel Darrois, 8 mars 2009.  
[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rap\\_com\\_darrois\\_20090408.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_darrois_20090408.pdf)

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Ces avocats sont 94 répartis dans 60 offices. Juristes de pointe, parfois professeurs d'université, ils cultivent un certain élitisme. Leur faible nombre limite l'accès aux juridictions suprêmes et se justifie selon eux de la manière suivante : l'indépendance économique que leur procure leur statut est bénéfique à l'aide juridictionnelle qu'ils peuvent facilement assurer et ils assurent un filtrage des recours bénéfiques aux juridictions.

Bien qu'étant des avocats spécialisés, ce statut est si avantageux qu'il donne lieu à un débat irréal : les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation doivent être réglementés, et conserver leur modèle malthusien, sans quoi les juridictions suprêmes seront engorgées et la qualité des requêtes sera préjudiciable à l'institution comme au justiciable. Par contre les avocats classiques n'ont pas besoin de réglementation.

A l'évidence il s'agit de la défense d'avantages acquis, au plus haut niveau !

#### *2.4 Réflexion sur l'acte sous seing privé*

Cet acte mis en avant par le rapport Darrois sur les professions du droit est intéressant. Il constitue selon nous une tentative de raccrocher la profession d'avocat à une réglementation, à un morceau de rente. Ce sont les intérêts individuels et pas ceux de la profession qui s'expriment à travers cette tentative de saisir une part de la rente des notaires.

Cet acte n'est pour l'instant pas défini (dans quels domaines du droit serait-il utilisable ?) et est purement artificiel : un avocat conseille déjà son client sur la base d'un prix fixé librement, il n'y a nul besoin que celui-ci ajoute sa signature contre rémunération. En fait, cette revendication va contre le cours de l'histoire des avocats : depuis longtemps, l'avenir de la profession se trouve dans l'innovation juridique, les services juridiques aux entreprises et à la conquête de nouveaux secteurs. Dans leur rapport sur la libéralisation des services

juridiques<sup>10</sup>, les professeurs Olivier Favereau et Lucien Karpik soulignent notamment la stratégie de niche de certains cabinets, dans le droit de la distribution par exemple. Preuve de stratégies concurrentielles dans le secteur du droit.

Faut-il vraiment souhaiter un retour des notables de province ?

#### **LA PROFESSION OUVERTE D'AVOCAT**

Les avocats sont la profession de référence du droit : la plus nombreuse, la plus ouverte, la plus innovante, la plus concurrentielle. C'est la profession idéale pour accueillir des professions anciennement très réglementées, telles que les avoués des Cours d'Appel, et peut-être un jour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation.

### 3. VERS UN AGENDA COMMUN ?

Les officiers publics et les avocats se regardent avec méfiance : les uns souhaitent protéger leur patrimoine et leur rente, les autres cherchent à conquérir de nouveaux secteurs. Trouver une cohérence à toutes ces professions du droit n'est pas évident.

Il est clair de notre point de vue que le système judiciaire et la France ont tout à gagner avec des professions du type avocat : plus d'emplois, un système non basé sur une rente, un régime d'installation simple et transparent et une réussite économique lié au mérite des professionnels dans le jeu concurrentiel.

L'autre vision consiste à voir dans les réglementations des éléments de stabilité et de continuité pour des missions paraétatiques. Il nous semble avoir montré que ces réglementations aboutissent à des situations de rente choquantes, et à un faible dynamisme des professions.

<sup>10</sup> « Conséquences économiques de la libéralisation du marché des services juridiques, entre ordre professionnel et ordre marchand », EconomicX, Olivier Favereau et Lucien Karpik, Septembre 2008

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Un agenda commun n'émergera sans doute pas dans l'état actuel des choses, sauf de manière forcée : le rapport Darrois sur les professions du droit conclut, malgré une envie non dissimulée de faire bouger les lignes, qu'il ne faut pas remettre en cause les principes d'organisation existants tout en assouplissant certaines règles.

## CHAPITRE 3

### Deux exemples de professions médicales : pharmaciens, vétérinaires

Les professions médicales sont un domaine extrêmement vaste : de l'organisation des professions au parcours de soins personnalisé, du financement de la sécurité sociale à la rémunération des professionnels, des questions de statut du personnel hospitalier à la répartition sur le territoire, un grand nombre d'enjeux expliquent les réglementations du domaine de la santé en France.

C'est pourquoi nous prenons le parti d'illustrer les professions réglementées du domaine de la santé à travers deux exemples : les pharmaciens et les vétérinaires.

Ce sont deux professions qui ont évolué très différemment au cours des 50 dernières années, et dont les réglementations ont divergé au point d'en faire des cas opposés dans le monde des professions médicales.

Pourtant pharmaciens et vétérinaires doivent répondre aux mêmes types d'enjeux, dont voici les deux principaux :

- Un enjeu démographique : la répartition des populations, de plus en plus concentrées dans les villes, soulève la question de la viabilité de l'activité dans les zones moins attractives. Pourtant, il faut assurer un accès à la santé à tous les citoyens.

## *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

- Un enjeu économique : la santé doit rester aussi accessible que possible, et donc ses coûts doivent demeurer suffisamment bas pour les citoyens.

Ces deux enjeux sont les mêmes pour les deux professions : être présent sur tout le territoire et rester à des prix raisonnables. Mais pour y parvenir, les deux professions de pharmacien et de vétérinaire ont fait des choix opposés.

### 1. LES PHARMACIENS

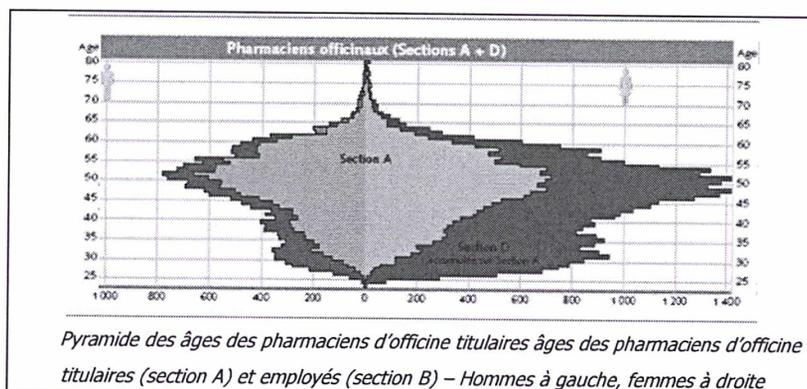
La pharmacie est très réglementée : des règles précises définissent les implantations de pharmacie en fonction de la densité de population, le nombre d'associés pharmaciens en fonction du chiffre d'affaires, et même la formule de calcul du prix de revente de la pharmacie lors d'un changement de propriétaire.

C'est aussi une des rares professions à ne pas avoir assoupli la moindre de ses réglementations au cours des dernières années. Campée sur son organisation historique, la pharmacie résiste aux évolutions structurelles de la santé, et va, selon nous, au devant de graves problèmes.

#### *1.1 Un problème démographique*

La profession de pharmacien va connaître le début d'un « papy boom » autour de 2015 dont le pic sera atteint autour de 2020. En effet, la moyenne<sup>11</sup> d'âge des 28.000 pharmaciens titulaires d'officine est aujourd'hui de 48 ans et demi. Les 25.000 pharmaciens employés en officine ont quant à eux une moyenne d'âge de 42 ans et demi. La moitié de la profession de pharmacien d'officine – le pharmacien au contact des patients – a plus de 45 ans.

<sup>11</sup> Données agrégées par l'Ordre National des Pharmaciens au 1<sup>er</sup> janvier 2008.



En 2020, 2500 pharmaciens d'officine atteindront l'âge de 60 ans par an. Or aujourd'hui le *numerus clausus* imposé aux études de pharmacie pour l'entrée en deuxième année d'université est de 2990 et seulement 1611 sont devenus pharmaciens d'officine en 2007.

L'analyse de l'Ordre des Pharmaciens est très claire : « [...] on voit clairement que les pharmaciens ayant entre 45 et 55 ans sont suivis par des effectifs moins nombreux [...]. Cette discontinuité résulte de l'instauration, en 1981, d'un **numerus clausus** pour les entrées en 2<sup>ème</sup> année d'études. Le niveau fixé en 2006 (2990) est insuffisant pour répondre aux besoins futurs. »

Le *numerus clausus* est en cause : non seulement le quota actuel d'étudiant est insuffisant, mais il l'est encore plus pour le futur. Les études de pharmacie sont de 6 ans pour les pharmaciens d'officine, il faut donc anticiper de 5 ans les effets du *numerus clausus* en deuxième année de médecine sur les nouveaux entrants dans la profession.

Il faut ajouter une deuxième dimension au sujet démographique : quelles sont les réserves de la profession pour la reprise des officines dont les titulaires partent en retraite ? De fait, ces réserves sont faibles.

Tout d'abord la moitié des pharmaciens exercent seuls. Donc un départ sur deux nécessite une reprise pour assurer la continuité de l'activité. De plus ces pharmaciens non associés se trouvent plus

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

fréquemment dans des zones à activité réduite – les zones déjà menacées par une désaffection.

D'autre part, les pharmaciens adjoints ou employés sont moins nombreux que les titulaires, et leur pyramide des âges est quasiment la même que les titulaires : ils partiront à la retraite en même temps que leurs employeurs et ne les remplaceront certainement pas.

Les dispositifs d'incitation à l'installation en zone moins attractive sont un bon dispositif pour tenter de répartir les pharmaciens sur le territoire, mais s'il n'y a tout simplement pas de jeunes disponibles, la « carte » des pharmacies court à la catastrophe. Le *numerus clausus* est un dispositif à forte inertie, et augmenter les effectifs ne sera pas facile.

#### *1.2 Un modèle économique remis en cause*

Le « business model » historique de la pharmacie est un grand classique des professions réglementées :

- Le monopole de la vente de médicaments.
- Une rémunération inflationniste : les pharmaciens négocient avec la sécurité sociale un pourcentage du prix des médicaments remboursés aux assurés sociaux, qui représentent le plus gros des ventes.
- Une position de force vis-à-vis des laboratoires pharmaceutiques qui veulent promouvoir leurs produits : le système des marges arrière bat son plein.

Dans la décennie 1990, ce système a permis à la profession d'engranger des revenus colossaux : la consommation de médicaments a doublé entre 1990 et 2005, les marges arrières ont atteint 60% sur les médicaments les plus vendus (les fameux « blockbusters »), et les pharmacies étaient en première ligne sur le développement de la parapharmacie. En effet, les pharmaciens sont les acteurs de référence de la vente de produits de santé. Et un certain flou a été entretenu entre pharmacie et parapharmacie, la première étant réglementée en prix, la deuxième en libre concurrence.

Les années 2000 ont préfiguré un changement dans ce système. Tout d'abord, la nécessité de contrôler les coûts a poussé la sécurité sociale à dérembourser un certain nombre de médicaments. De la même manière que le parcours de soin a été établi en concertation entre les médecins et la sécurité sociale, l'idée fait son chemin d'un parcours pharmaceutique pour un meilleur contrôle individuel des achats de médicaments.

D'autre part, les marges arrière sont désormais « officiellement » limitées à 15%<sup>12</sup>. Dans les faits, cette règle a permis de modérer les marges arrière et est un outil pour une gestion plus stricte dans le futur.

En parallèle du respect des règles en matière de marges arrière, les pharmaciens sont également épinglés sur les règles d'affichage des prix des produits (principalement la parapharmacie) soumis à concurrence. En effet, l'UFC Que Choisir note qu'en 2006, 85% des officines sont « hors-la-loi » en matière d'affichage des prix : tous les produits dont les prix sont libres doivent avoir des prix lisibles dans le linéaire, ce qui n'est le cas que de 15% des officines.

Au-delà de la pression des organismes sociaux, d'une plus grande attention au prix (cf. la thématique du pouvoir d'achat ces dernières années), un enjeu encore plus grand se joue pour la pharmacie : la concurrence des supermarchés. Cette concurrence se développe librement, et fortement, pour la parapharmacie, et il ne serait pas choquant qu'un jour les supermarchés offrent des services pharmaceutiques complets.

Face aux enjeux démographiques et économiques qui s'imposent à la pharmacie, le *statu quo* ne peut pas être de mise : les effets de désertification des régions défavorisées, de prix excessifs dus à des prises de marges incontrôlées seraient terribles pour l'avenir de la santé en France. Il existe de multiples solutions à ces phénomènes, l'un deux

<sup>12</sup> La loi Duteil de 2005 a limité les marges arrières à 20% en 2006 puis 15% en 2007. Mais le 27 février 2008, le Canard Enchaîné révélait que la ministre de la santé avait fait annuler toutes les procédures engagées par les services chargés de lutter contre les fraudes des pharmacies.

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

est la concentration : dans les zones urbaines, on pourrait avoir de plus grosses pharmacies – l'équivalent des supermarchés de la santé qu'on peut trouver aux Etats-Unis – employant moins de professionnels. Ces mêmes professionnels pourraient exercer dans de plus petites structures dans d'autres régions. Mais de telles réorganisations sont longues, souvent à l'échelle d'une génération. Tout est question d'anticipation.

## 2. LES VÉTÉRINAIRES

Bien qu'elle continue d'être cataloguée dans les professions réglementées « fermées », la profession de vétérinaire a beaucoup changé au cours des 30 dernières années. Il lui reste malgré tout des séquelles du système qui prévalait dans le passé.

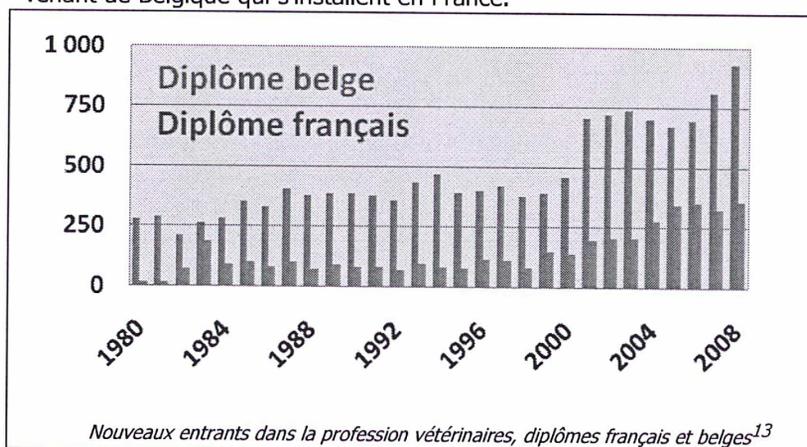
On note notamment le *numerus clausus* à l'entrée des écoles vétérinaires françaises et la longueur des études. Il n'y avait que 456 places ouvertes en 2008 dans les quatre écoles françaises. Après deux années de classe préparatoire, les étudiants y passent 5 ans, portant la durée de leurs études supérieures à 7 ans alors que partout en Europe, les vétérinaires sont formés en 5 ans.

Ces barrières ont été contournées par l'Europe, pour le bien de la profession et des clients.

### *2.1 Démographie : la voie belge*

La profession vétérinaire est largement ouverte sur l'Europe : en 2008, 12% des professionnels exerçant en France sont de nationalité étrangère (dont une majorité de Belges). En effet une directive européenne a permis la reconnaissance mutuelle de tous les professionnels en Europe. Si un vétérinaire européen a obtenu son diplôme dans les conditions normales, qu'il répond aux conditions de moralité nécessaires à l'exercice de sa profession, il est admis automatiquement dans la profession.

Les étudiants français qui échouaient et ne souhaitaient pas entrer en classes préparatoires ont aussi saisi cette chance qui leur était offerte. Dès les années 80, la Belgique a commencé à accueillir les étudiants français ; depuis 2005, ce sont plus de 250 étudiants français venant de Belgique qui s'installent en France.



Ce système, certes déséquilibré, permet aux effectifs de la profession de ne pas souffrir d'un vieillissement aussi marqué que chez les pharmaciens. L'âge moyen est de 43 ans, mais il n'y a pas de discontinuité dans la pyramide des âges de la profession. Et c'est un atout pour l'avenir.

L'augmentation du nombre d'étudiants admis dans les écoles vétérinaires françaises constituerait une dernière étape du processus d'ouverture (en prenant par exemple des étudiants étrangers) et contribuerait à gommer l'étiquette « fermée » de la profession.

## 2.2 Un modèle économique qui s'adapte

L'activité vétérinaire est passée en 50 ans, en forçant le trait, de la grande agriculture française aux animaux de compagnie. Et tout le

<sup>13</sup> Source : Ordre National des Vétérinaires

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

monde s'accordera à dire que les vétérinaires ont connu un âge d'or dans les années 70, lorsque la profession était encore très fermée et que l'agriculture française prospérait.

Aujourd'hui, l'activité en plein boom pour la profession, ce sont les animaux de compagnie, une activité principalement concentrée dans les villes, où le vétérinaire n'est plus autant confronté à des professionnels des animaux. Il doit donc adapter son service et ses pratiques aux villes et aux citadins. Dans le même temps, le service aux agriculteurs n'a pas disparu, et il est important pour la profession d'assurer la continuité de ce service, et d'éviter toute « désertification » des campagnes.

Face à cette nécessité, la solution de l'ouverture est payante : il y a suffisamment de nouveaux vétérinaires pour répondre à tous les besoins. En même temps que les effectifs ont augmenté dans les villes, il y avait suffisamment de candidats à l'installation pour que les effectifs ruraux ne soient pas décimés par ce nouveau tropisme pour les métropoles.

Dans le même temps, on voit émerger dans certaines villes des cliniques vétérinaires, où plusieurs vétérinaires exercent. C'est le signe du dynamisme de la profession : une clinique représente un service bien supérieur à la somme des vétérinaires individuels. C'est par exemple un service continu, des économies d'échelle, des spécialistes et des généralistes, une capacité à gérer une urgence, une plus grande capacité à réaliser des opérations...

#### ***La question des piqûres***

On illustre souvent la rigidité, relative, des pratiques des vétérinaires par le fait que théoriquement seul un vétérinaire titulaire peut réaliser des piqûres. Certes ! Toutefois, la déontologie des vétérinaires n'interdit pas de laisser le propriétaire faire les piqûres sur ses animaux, à condition d'avoir reçu les explications nécessaires. Tous les agriculteurs de France piquent leurs animaux. Les propriétaires de chiens et chats sont plus réticents à le faire à cause de la valeur sentimentale de la relation à leur animal de compagnie.

Le sujet des piqûres relève en fait de l'anecdote, et pas de pratiques « rentières » de la profession.

### 3. PROFESSIONS MÉDICALES : UN SUJET « CHAUD »

Les vétérinaires sont un cas à part qu'il nous paru intéressant d'illustrer ici parmi les professions réglementées médicales. Notamment parce que les finances de la sécurité sociale ne sont pas en jeu, les vétérinaires ont pu s'ouvrir sous l'impulsion européenne et disposent de solutions pour s'adapter, nous avons parlé des concentrations en cliniques dans les zones urbaines notamment.

Les autres professions, pharmaciens, médecins, infirmiers, sages-femmes, spécialistes de toute sorte, sont au centre du dispositif d'assurance sociale. De ce fait, les pouvoirs publics ne sont pas prêts à ouvrir les professions, même si des manques vont se faire sentir et remettre en cause l'accès aux soins dans certaines régions, car la priorité reste l'équilibre des comptes. On préfère donc planifier, ajuster les *numerus clausus*, modifier à la marge un système dont l'organisation reste très inerte.

Dans les professions médicales, le sujet de l'emploi a beaucoup de mal à exister, pourtant il y a un besoin important de professionnels de tout niveau : un nouveau médecin, c'est aussi une nouvelle assistante médicale par exemple. Et comme dans beaucoup de secteurs fermés, le débat social consiste principalement à négocier acquis sociaux contre maîtrise des coûts de santé.

Pourtant, une solution consiste dans l'ouverture des professions : cela résout les questions démographiques et ne peut avoir qu'un effet déflationniste sur les prix. Et l'Europe en sera un moteur à travers la reconnaissance mutuelle des diplômes en Europe : tout comme certaines sages-femmes, certains vétérinaires, il n'est pas impossible que les médecins généralistes français finissent par préférer étudier en Belgique, ou ailleurs, pour être soumis à des examens et non à des concours.

## CHAPITRE 4

### Un dialogue de sourds entre économistes et professionnels

Cela fait plusieurs siècles maintenant que cela dure. Les professionnels se voient reprocher ces « privilèges » qui les distinguent en leur accordant un statut particulier et en restreignant l'accès à l'exercice de leurs activités. Les critiques les plus virulentes et récurrentes sont le fait des économistes, qui dénoncent l'appropriation d'une rente par les professionnels et son coût pour le reste de la société. Inversement, les professionnels défendent les réglementations dont ils font l'objet en expliquant que, si elles sont chacune le fruit d'une histoire (souvent sédimentée dans la valeur patrimoniale de leur activité), elles résultent également d'un besoin de protection et d'assurance du consommateur. Entre intérêts particuliers des professions et intérêt collectif que chacun prétend défendre, c'est un drame qui se joue, où les arguments des uns répondent aux accusations des autres, sans pour autant qu'ils soient entendus par la partie adverse. Chacun, sûr de son bon droit (ou de son intérêt) jure qu'il n'est pas compris de l'autre et campe sur ses positions, animant un bruyant dialogue de sourd.

## 1. POUR L'ABOLITION DES PRIVILÈGES : LES DOLÉANCES DES ÉCONOMISTES

Les économistes ne sont pas toujours une profession unie : les débats qui les opposent, par exemple sur la politique macroéconomique, le montrent suffisamment. Il est donc frappant de constater qu'ils s'accordent à dénoncer les « privilèges »<sup>14</sup> des professions réglementées, vocabulaire qu'ils ont du reste largement contribué à populariser.

Sans doute ce consensus de la profession des économistes vient-il du positionnement original des professions réglementées. Ces dernières se trouvent en effet dans un *no man's land* entre l'Etat et le marché. Elles s'exposent ainsi à la fois à une critique libérale et à une critique égalitariste. Mieux, cette situation paradoxale conduit certains économistes très libéraux à se prétendre de gauche<sup>15</sup>, magie de l'alliance des économistes contre les professions réglementées !

Les professions réglementées se voient en effet reprocher à la fois de défendre leurs intérêts particuliers en limitant la concurrence (critique libérale des monopoles) et de se constituer une position de rentier au détriment de l'emploi et du pouvoir d'achat (critique égalitariste du corporatisme considéré comme créateur d'inégalités). Or les deux se rejoignent : le monopole crée la rente.

Les économistes ont bien sûr cherché à comprendre la persistance de cette « anomalie » malgré leurs coups de boutoir. Ils ont donc logiquement cherché les convergences possibles entre les professions réglementées et le pouvoir politico-administratif. Ils en ont tiré une vive critique de ce qu'ils nomment la « capture » du régulateur.

<sup>14</sup> Ce terme est emprunté à Jacques Delpla et Charles Wyplosz, *La Fin des privilèges : payer pour réformer*, Hachette Littératures, 2007.

<sup>15</sup> Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, *Il Liberismo è di sinistra*, Il Saggiatore, 2007 ; voir aussi des mêmes auteurs, « Le libéralisme est de gauche », *Telos*, 12 novembre 2007, [http://www.telos-eu.com/fr/article/le\\_liberalisme\\_est\\_il\\_de\\_gauche](http://www.telos-eu.com/fr/article/le_liberalisme_est_il_de_gauche)

### *1.1 Des barrières à l'entrée qui créent des rentes*

La théorie économique regarde toujours avec un certain scepticisme les barrières à l'entrée lorsqu'elles ne sont pas « naturelles » (i.e. qu'elles ne présentent pas des coûts de démarrage de l'activité élevés, ou de fortes économies d'échelle, comme dans l'industrie aéronautique par exemple). Elle y voit en effet une distorsion de concurrence artificielle qui risque de créer des monopoles. Or la théorie économique (mais aussi de nombreux cas pratiques) montre que les monopoles (et plus généralement les restrictions de concurrence) conduisent à des prix plus élevés ou à une offre plus faible que dans une situation concurrentielle lorsque la demande est peu sensible au prix. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le droit de la concurrence interdit les pratiques anticoncurrentielles.

Il n'est donc pas étonnant que les économistes aient un a priori négatif à l'égard des barrières à l'entrée qui caractérisent les professions réglementées : exigences de diplôme, numérus clausus, vénalité des charges, autorisations administratives, règles de détention du capital. Ces barrières à l'entrée conduisent *ipso facto* à réduire le nombre de professionnels et restreignent ainsi la concurrence dans leurs domaines d'activité respectifs. Cette politique malthusienne a pour effet quasi mécanique de limiter l'emploi, la concurrence en prix et la disponibilité du service, les trois étant parfois vérifiés, comme dans le cas des taxis, exemple préféré des économistes. Le risque est à vrai dire d'autant plus fort que les professions réglementées fournissent des services pour lesquelles l'élasticité de la demande au prix (et à la qualité) est relativement faible, voire nulle dans certains cas : pour se marier ou acquérir un bien immobilier, par exemple, il est obligatoire de passer par un notaire. Pour passer le permis de conduire, condition nécessaire pour l'exercice de certaines professions ou la vie quotidienne dans certaines régions rurales, s'inscrire dans une auto-école (même pour la conduite accompagnée) est un passage obligé. Les économistes ne s'attaquent pas à ces règles (le passage devant notaire ou l'inscription à une auto-école) mais soulignent qu'elles rendent d'autant plus nécessaires une

saine concurrence dans chacune des professions réglementées, ce qui est incompatible avec de fortes barrières à l'entrée.

Les économistes suspectent en outre les professions réglementées de vouloir maintenir ces barrières à l'entrée dans un but intéressé, de façon à bénéficier de l'effet d'aubaine qu'elles constituent et s'approprier une rente. La limitation de la concurrence permet en effet d'augmenter les marges (en pratiquant des prix plus élevés que dans une situation concurrentielle), de diminuer la qualité à prix inchangé (sous forme de file d'attente par exemple) et de se protéger du risque du chômage. Les économistes réfutent en effet l'argument de certains professionnels selon lequel l'augmentation du nombre de professionnels risque de créer des chômeurs ou de « smicardiser » une profession sur le modèle des avocats (qui est une profession où les situations sont très inégales). Une politique malthusienne visant à limiter le nombre de professionnels ne ferait rien d'autre que protéger ceux qui exercent déjà dans ces professions (les *insiders*) aux dépens du reste de la société : autrement dit, on limiterait le chômage et les faibles revenus au sein d'une profession au prix d'une baisse de l'emploi total et du revenu moyen du pays dans son ensemble. Par ailleurs, la gestion prévisionnelle de l'emploi (par exemple dans le cadre des *numerus clausus*) a montré ses limites dans les professions de santé et sa tendance à sous-estimer les besoins en professionnels.

L'enjeu est important : les professions réglementées représentaient en 2007 près de trois millions d'emplois en France<sup>16</sup> (dont 500.000 pour les seules professions dont les études de cas sont présentées dans les chapitres 1 à 3). Même une hausse de seulement quelques pourcents du nombre de professionnels réglementés pourrait ainsi avoir un effet très large. Ceci permettrait à la France d'améliorer son taux d'emploi dans les services, très faible par rapport à ses voisins (les services emploient en France 42% de la population âgée de 15 à 64 ans contre 51% en

<sup>16</sup> Source : Enquête emploi en continu 2007, Insee

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Allemagne, 56% en Suède et même 62% aux Pays-Bas<sup>17</sup>). Plus largement, l'augmentation du nombre de professionnels améliorerait la disponibilité du service et ferait pression à la baisse sur les prix pour les professions où ceux-ci ne sont pas réglementés.

Pour répondre aux critiques sur le caractère trop imprécis de ces évaluations des rentes créées par les barrières à l'entrée et de leur impact, les économistes ont commencé à travailler sur des cas particuliers. La contribution d'Avrillier, Hivert et Kramarz sur les auto-écoles<sup>18</sup> est un bon exemple de ce nouveau champ d'étude qui s'est ouvert internationalement. Dans cette étude, les auteurs montrent l'effet d'aubaine qu'a entraîné la fin du service militaire pour les auto-écoles en augmentant le nombre d'inscriptions : les principaux bénéficiaires ont été les moniteurs d'auto-école, dont le nombre est limité du fait des barrières à l'entrée de la profession, par le biais d'une forte progression de salaire.

#### *1.2 Deux points sensibles : la patrimonialité des charges et la distribution géographique des professionnels*

Les économistes se sont intéressés particulièrement à l'une des barrières à l'entrée, qui constitue un point d'achoppement pour de nombreuses professions : la vénalité des charges. Leur raisonnement est assez simple : il est normal qu'un fond de commerce (la clientèle notamment) puisse être cédé et fasse l'objet d'une transaction, mais il faut laisser la possibilité à un professionnel de démarrer son activité librement s'il ne souhaite pas racheter un fond de commerce existant. Typiquement, il est normal que la cession d'une boulangerie existante face l'objet d'une transaction mais un boulanger peut également décider

<sup>17</sup> Source : Eurostat

<sup>18</sup> Paul Avrillier, Laurent Hivert et Francis Kramarz « Driven Out of Employment? The Impact of the Abolition of the Draft on Driving Schools and Aspiring Drivers », Working Paper, March 19, 2009.

d'ouvrir une nouvelle boulangerie sans racheter une boulangerie existante. Ceci conduit les économistes à dénoncer la patrimonialité du droit d'exercer dans certaines professions comme les taxis : il n'est pas normal d'avoir à payer une plaque de taxis alors qu'on ne rachète pas par là une clientèle spécifique. Ceci est d'autant plus anormal que le droit a longtemps interdit la cession des licences<sup>19</sup> et que les licences ont été originellement octroyées gratuitement par l'administration.

Pour autant, les économistes reconnaissent deux difficultés associées à la suppression de la vénalité des charges. La première tient au patrimoine des professionnels. Les plaques de taxis s'échangent désormais autour de 190.000 euros à Paris par exemple : leur disparition entraînerait donc une perte très importante pour leur propriétaire. Pour remédier à cela, les économistes ont proposé plusieurs solutions comme la dilution (par l'octroi de nouvelles licences aux titulaires actuels des plaques<sup>20</sup>) ou la suppression des plaques après indemnisation de leurs titulaires<sup>21</sup>. Compte tenu du prix des plaques en France, le coût de l'indemnisation se chiffrerait autour de 7 ou 8 milliards d'euros (si aucune décote ou surcote n'est appliquée). A Paris, la suppression de la vénalité des plaques pourrait permettre la création de 34.000 emplois pérennes d'après les estimations disponibles, soit un coût immédiat d'environ 85.000 euros par emploi créé en région parisienne, ce qui reste faible par rapport aux montants engagés dans les dispositifs d'emplois aidés existant en France. Nous nous permettons

<sup>19</sup> Jusqu'à l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 décembre 1963, qui reconnaît les « pas de portière », c'est-à-dire le droit pour les chauffeurs de taxi de monnayer leur titre. La loi du 20 janvier 1995 a ensuite entériné ce principe en permettant aux chauffeurs de taxi de présenter à titre onéreux un successeur au maire (ou au préfet dans le cas de Paris).

<sup>20</sup> Voir sur ce point François Meunier, « Une astuce financière contre la pénurie de taxis », *Telos*, 2 novembre 2007. [http://www.telos-eu.com/fr/article/une\\_astuce\\_financiere\\_pour\\_contrer\\_la\\_penurie\\_de](http://www.telos-eu.com/fr/article/une_astuce_financiere_pour_contrer_la_penurie_de)

<sup>21</sup> Jacques Delpla et Charles Wyplosz, op. cit.

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

ici de suggérer qu'il serait possible d'étaler ce coût en utilisant la « clause du grand-père » : le système de plaque serait supprimé immédiatement mais les chauffeurs de taxi ayant acheté une plaque dans le passé et cessant leur activité se verrait verser l'équivalent de la valeur patrimoniale de celle-ci (déterminée au moment de la fin du système de plaque et actualisée en fonction de la date de fin d'activité sur la base d'un taux fixé initialement). L'indemnisation des détenteurs de plaque se ferait ainsi au fur et à mesure qu'ils cessent leur activité et s'étalerait donc sur de nombreuses années (pour des départs étalés sur 30 ans par exemple, le coût annuel moyen de l'indemnisation serait de 250 millions d'euros).

La deuxième difficulté tient à la distribution géographique des professionnels. Certaines professions comme les pharmaciens contrôlent l'implantation géographique des professionnels pour maintenir une présence sur tout le territoire. Cependant, pour autant que le maillage du territoire est garanti, il serait normal de permettre aux professionnels en surplus de s'installer librement. Bien sûr, ceci suppose qu'il y ait suffisamment de professionnels et on retrouve ici la nécessité d'abaisser les barrières à l'entrée (plus spécifiquement ici en matière de formation et de numéris clausus).

### *1.3 Le détournement de la déontologie à des fins anticoncurrentielles*

La dénonciation de pratiques anticoncurrentielles ne touche pas que les barrières à l'entrée. La déontologie est aussi un point récurrent de critiques de la part des économistes et juristes de l'Autorité de la Concurrence à l'égard de certaines professions libérales. L'autorité a en effet eu à connaître de nombreuses plaintes concernant le détournement par certains ordres de la déontologie dans le but de restreindre la concurrence et de protéger ainsi une rente. Nous en donnerons ici plusieurs exemples à titre d'illustration.

Le cas le plus récent, mais sans doute aussi l'un des plus frappants, concerne l'ordre des pharmaciens. Un pharmacien caennais a innové en

fournissant des maisons de retraites médicalisées du Calvados et de Seine-Maritime à des tarifs de gros et en leur proposant les doses déjà préparées en piluliers. Ce faisant il a développé son activité fortement (sa pharmacie compte 18 salariés). Certains de ses confrères se sont plaints de ce développement auprès de l'Ordre des pharmaciens de Basse-Normandie. Celui-ci a estimé notamment que le pharmacien caennais portait atteinte à l'intégrité du maillage pharmaceutique territorial en faisant concurrence à ses collègues sur leur zone d'activité. Il a de ce fait écrit à une maison de retraite envisageant de recourir aux services du pharmacien caennais pour l'inciter à « privilégier la proximité ». Ce faisant, l'Autorité de la Concurrence a estimé que cet ordre violait les règles de concurrence en se prévalant de façon excessive des règles déontologiques applicables aux pharmaciens. L'Autorité a ainsi sanctionné l'Ordre des pharmaciens de Basse-Normandie<sup>22</sup>.

Ce cas n'est pas isolé. L'Autorité de la Concurrence a ainsi sanctionné de la même manière le Conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes en février 2009<sup>23</sup>. Dans ce cas, il a été reproché au Conseil national de l'ordre et à plusieurs conseils départementaux d'avoir incité les chirurgiens-dentistes à dénoncer leur partenariat avec Santéclair (une société de services spécialisés intervenant pour des compagnies d'assurances et des mutuelles en matière de couverture complémentaire santé), en leur laissant entendre qu'ils étaient susceptibles de faire l'objet de sanctions en cas de poursuites disciplinaires. L'Autorité de la concurrence a jugé qu'il s'agissait là d'une mesure assimilable à un appel au boycott, en vue d'évincer Santéclair du marché. Elle a également

<sup>22</sup> Autorité de la Concurrence, Décision n° 09-D-17 du 22 avril 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par le conseil régional de l'Ordre des pharmaciens de Basse-Normandie.

<sup>23</sup> Autorité de la Concurrence, Décision 09-D-07 du 12 février 2009 relative à une saisine de la société Santéclair à l'encontre de pratiques mises en œuvre sur le marché de l'assurance complémentaire santé.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

considéré que cette pratique portait atteinte à l'intérêt même des patients, dans la mesure où le cœur de l'activité de Santéclair dans le domaine des soins dentaires consistait à développer un réseau de chirurgiens-dentistes partenaires s'engageant à modérer leurs tarifs et à développer les services aux patients (par exemple l'accès au tiers-payant).

Au-delà des ordres eux-mêmes, les syndicats professionnels sont parfois accusés d'ententes anticoncurrentielles. Cela a été le cas en 2008 de plusieurs syndicats de médecins. Le Conseil de la Concurrence (devenu au premier janvier 2009 l'Autorité de la Concurrence) a alors jugé qu'« entre la fin de l'année 2001 et le début de l'année 2005, plusieurs syndicats médicaux ont diffusé, à des dates et pour des durées variables selon les syndicats, des consignes à leurs adhérents, médecins spécialistes de secteur I, leur recommandant d'utiliser largement le droit au « dépassement exceptionnel » prévu par le Règlement Conventionnel minimal en vigueur à l'époque de ces faits afin d'obtenir, par ce moyen, une majoration significative de leurs honoraires conventionnels. (...) En organisant l'utilisation collective et élargie du droit individuel de chaque médecin à dépasser les tarifs conventionnels en cas de circonstances exceptionnelles, ces pratiques ont gravement perturbé les rapports entre médecins spécialistes de secteur I et leurs patients, sur un marché où, selon la volonté du législateur, la concurrence entre les médecins porte essentiellement sur la qualité des soins offerts »<sup>24</sup>. Le Conseil de la Concurrence a estimé notamment que cette entente organisée par les syndicats de médecin a entraîné un surcoût de 180 millions d'euros à la charge des malades et de leurs assurances complémentaires.

<sup>24</sup> Conseil de la Concurrence, Décision n° 08-D-06 du 2 avril 2008 relative à des consignes syndicales de dépassement des tarifs conventionnels par les médecins spécialistes de secteur I.

#### 1.4 La dénonciation de la capture du régulateur

Devant la résistance des professions réglementées aux réformes et la lenteur des évolutions constatées, les économistes qui s'y sont intéressés ont cherché à comprendre l'efficacité de la défense des professionnels auprès du monde politico-administratif. Ils en ont tiré quelques conclusions qu'ils nous ont livrées au cours des entretiens que nous avons eus avec eux. Ces conclusions s'articulent autour du thème de la capture du régulateur, concept qu'ont notamment développé des économistes comme George Stigler<sup>25</sup> et James Buchanan<sup>26</sup>, qui ont tous les deux reçus le prix Nobel dans les années 1980.

Le premier élément de cette « capture du régulateur » consiste dans une forme de « syndrome de Stockholm » des ministères de tutelles, c'est-à-dire de sympathie consciente ou inconsciente à l'égard des professionnels qu'ils régulent. Celui-ci peut se développer pour de nombreuses raisons :

- la proximité intellectuelle (l'administration et les professionnels travaillent sur le même sujet et ont éventuellement l'impression de partager les mêmes objectifs) ;
- les passages de la position de régulateur à celle de professionnels et inversement (normalement encadrés par les règles déontologiques de l'administration) ;
- le développement de relations d'appréciation extra-professionnelles du fait d'interactions répétées ou d'un passé commun (par exemple en termes de formation) ;
- l'exposition à un lobbying répété ;
- la convergence des intérêts des professionnels et d'intérêts de l'administration sans rapport avec les objectifs de la régulation ;

<sup>25</sup> George Stigler (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, no. 3, pp. 3-18.

<sup>26</sup> James Buchanan and Gordon Tullock, *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962 (voir notamment le chapitre 19 : "Pressure groups, special interests, and the constitution")

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

- des engagements implicites entre les professionnels et l'administration (par exemple le rôle d'indics des chauffeurs de taxi pour la préfecture de Paris) ;
- le clientélisme politique du ministre, qui peut orienter son administration vers une attitude conciliante avec les professionnels qu'elle régule, pour des raisons électorales ;
- l'appartenance du ministre lui-même à la profession que son administration régule.

Il est difficile, bien sûr, de prouver que l'on se trouve dans l'un ou l'autre de ces cas pour telle ou telle administration et ce n'est bien sûr pas systématique. Il existe néanmoins de nombreux cas de présomption qui rappellent que le risque existe. C'est le cas par exemple quand on sait que le ministre de la santé actuel, Roselyne Bachelot, est pharmacienne de formation et que les propositions du Rapport Attali sur les pharmacies n'ont pas été retenues. Sans y voir de lien nécessaire, la suspicion peut toutefois naître d'un tel conflit d'intérêt. De la même façon, le manque de places dans les écoles vétérinaires françaises (qui conduit les aspirants vétérinaires à aller faire leurs études en Belgique) est imputable au ministère de l'agriculture, qui trouve un intérêt dans le fait de ne pas avoir à financer la formation de vétérinaires plus nombreux pour des raisons budgétaires.

Le deuxième élément de la « capture du régulateur » réside dans les relations entre le législateur et les professionnels. Or, on constate en France que les professions libérales réglementées sont très fortement représentées à l'Assemblée nationale : 124 députés, soit 21,5% de l'hémicycle, sont issus des professions libérales réglementées. On compte ainsi 38 avocats, 35 médecins, 8 pharmaciens, 8 chirurgiens, dentistes, 6 vétérinaires, 2 notaires, etc. Bien sûr, on retrouve ces mêmes députés dans les groupes de travail concernés de l'Assemblée. Si l'on ajoute à cela le lobbying très efficace des professions à ordre, on prend mieux conscience du poids politique et des relais d'influence dont disposent certaines professions réglementées.

Enfin, les économistes relèvent un troisième élément : il n'y a pas d'intérêt partisan suffisamment clair à réformer les professions réglementées. D'un côté, la droite française est trop liée aux professions réglementées qui constituent l'une de ses clientèles politiques privilégiées : le groupe d'étude sur les professions libérales de l'assemblée comportent par exemple 7 élus de gauche contre 53 UMP, dont un grand nombre sont eux-mêmes issus de ces professions. De l'autre côté, la gauche française n'a pas repris à son compte le discours dénonciateur de la rente des professions réglementées tenu par les économistes. Ceci peut s'expliquer de deux manières. Certains économistes pensent que les leaders politiques de gauche ne comprennent tout simplement pas l'enjeu et n'y voient pas une priorité, préférant se concentrer sur la dénonciation traditionnelle du marché laissé à lui-même et sur la défense des services publics. D'autres économistes insistent quant à eux sur la mauvaise presse qui entoure tout projet de libéralisation dans la gauche française, contrairement à ce qui se produit dans les pays anglo-saxons, les pays scandinaves ou l'Allemagne. En France, il est difficile, pour ne pas dire impossible, de faire accepter l'idée selon laquelle « le libéralisme est de gauche »<sup>27</sup>.

## 2. EN DÉFENSE DE LA RÉGLEMENTATION : LE POINT DE VUE DES PROFESSIONNELS

### *2.1 Une défense parfois maladroite*

Devant les attaques répétées des économistes à leur égard, les professions réglementées ne sont pas restées sans voix. Malgré une tradition de relative discrétion, elles ont fait entendre leur point de vue dans le débat public. Les professionnels que nous avons rencontrés nous

<sup>27</sup> Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, *op. cit.*

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

ont également fait part de leurs objections lors des différents entretiens que nous avons eus avec eux. Parfois maladroitement : la défense de la patrimonialité de la charge par les taxis, par exemple, dont on comprend qu'elle représente un capital important, souligne aussi la difficulté d'accès de la profession et a fait l'objet, comme on l'a vu, de propositions de la part des économistes. Pire encore, l'argument souvent entendu parmi les notaires, selon lequel il ne faut pas trop de professionnels de façon à assurer un niveau suffisant d'activité et à éviter le chômage dans ce secteur d'activité très cyclique, est purement et simplement irrecevable : les notaires ne sont (plus) des fonctionnaires et il n'y a pas de raison de mener une politique malthusienne pour soutenir leurs salaires et préserver leur emploi. Une défense aussi maladroite des intérêts de la profession est contreproductive car elle fait précisément apparaître un souhait de défendre la rente pour la rente.

Un argument plus recevable est celui de l'hétérogénéité des professions. Comme on l'a souligné dans les premiers chapitres, les problématiques varient beaucoup d'une profession à l'autre. Il est dès lors légitime de demander que cette diversité soit prise en compte. On ne saurait loger les coiffeurs ou les plombiers, pour lesquels la difficulté réside essentiellement dans la formation, à la même enseigne que les taxis pour lesquels la difficulté tient essentiellement au coût de la plaque. Les notaires soulignent de leur côté la technicité du droit notarial et l'absence d'un contrôle disciplinaire des avocats similaire au leur. Plus généralement, il est difficile de considérer de la même manière les professions artisanales, qui ne demandent pas un niveau d'étude très élevé, avec les professions libérales du droit ou de la santé, qui demandent de longues études. Les objectifs diffèrent, au même titre que les contraintes de l'activité et les réglementations applicables. La critique générale appliquée aux professions réglementées, symbolisée par leur regroupement sous un même vocable, irrite les professionnels, qui ont le sentiment que les économistes n'ont pas pris suffisamment le temps de s'intéresser aux problèmes spécifiques de chaque profession. On notera cependant que cet argumentaire ne saurait être conduit trop loin. C'est en effet précisément cette volonté de déroger au droit

commun, cette demande d'un statut spécifique à chaque profession, que dénoncent les économistes : ils y voient une segmentation des règles et des « privilèges » associés à une rente de situation.

## *2.2 La défense du contrôle a priori de la compétence*

Un argument de plus forte portée des professionnels concerne le contrôle de leur compétence. Ceci provient du fait que les professions réglementées correspondent à des services professionnels personnalisés pour lesquels la qualité du service est un enjeu central. La capacité du médecin à soigner la maladie à propos de laquelle on le consulte ou encore du plombier à résoudre une fuite d'eau rapidement sont des enjeux prioritaires de la relation entre le client et le professionnel. La qualité est donc décisive. Pour autant, avant de voir les résultats de la prestation, les clients sont confrontés à l'incertitude sur la qualité du professionnel. A moins de l'avoir déjà fait travailler ou d'en avoir entendu parler, les clients peuvent difficilement savoir à quelle qualité de prestation s'attendre : il est par exemple difficile de savoir quel avocat sera le plus efficace. En outre, dans certains cas, le professionnel n'est pas « choisi » par le client : c'est le cas pour les taxis par exemple, mais aussi lorsque le client ne dispose pas d'un critère de choix suffisamment sélectif entre plusieurs professionnels. A ceci s'ajoute une asymétrie d'information entre le professionnel et le client : le plus souvent, le client « ne s'y connaît pas » et entre dans une relation de délégation du service au professionnel (la délégation du diagnostic et du choix du traitement au professionnel de santé par exemple).

Cet enjeu de la qualité et ce phénomène d'asymétrie d'information rendent nécessaire une assurance minimale de la qualité du service rendu. C'est ce que vise le contrôle a priori de la compétence sous la forme du diplôme : il s'agit de vérifier que le professionnel est capable de remplir complètement sa mission auprès des clients. Il serait peu souhaitable d'autoriser à exercer un médecin connaissant insuffisamment la médecine ou un notaire connaissant insuffisamment le

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

droit de la famille par exemple. Les professionnels sont donc attachés à ce contrôle a priori de la même façon que leurs clients. Un cas intéressant sur ce point concerne les « psy ». Il est difficile pour un client de distinguer entre un psychiatre (qui est un médecin spécialisé), un psychologue (c'est-à-dire un professionnel détenant un master en psychologie, titre universitaire reconnu et réglementé), un psychothérapeute (le titre n'est pas reconnu par la loi) et un psychanalyste (qui appartient en fait à l'une des catégories précédentes mais utilise dans son travail les méthodes de la psychanalyse). Le seul moyen pour le client de se repérer dans cette nébuleuse est le diplôme, qui garantit un minimum de transparence sur les compétences minimales réelles du professionnel.

Cependant, il est important de noter que le contrôle a priori de la compétence pose un problème d'exigences quant à cette compétence. Où placer la barre ? Quel est le niveau minimal de compétence qui doit être garanti aux clients ? Le risque est bien sûr de le sous-estimer (avec un risque pour la qualité du service) ou de le surestimer (ce qui limite inutilement la concurrence et l'offre au détriment de la clientèle). Si le principe même du contrôle *a priori* de la compétence n'est pas remis en cause, cela ne supprime pas pour autant la difficulté. Celle-ci réside d'ailleurs aussi dans la détermination de l'autorité habilitée à juger de cette compétence minimale : s'agit-il des professionnels eux-mêmes, de l'administration ? On retrouve dès lors le risque de conflits d'intérêts ou de capture du régulateur qu'évoquent les économistes. L'exemple des exigences de formation à destination des coiffeurs (en français et en mathématiques) montre également qu'il y a une ambiguïté sur le champ de compétence que l'on souhaite garantir et donc le champ des objectifs que se fixe l'autorité de tutelle.

### *2.3 Les professions libérales : une culture de l'autorégulation et de l'indépendance*

Dans les professions libérales, les professionnels défendent l'autorégulation, dont le principe est souvent associé au fonctionnement ordinal. Celle-ci prend deux formes : la déontologie et le contrôle disciplinaire. On compte ainsi une douzaine d'ordres professionnels, organisés régionalement et nationalement, et dotés de codes de déontologie et de chambres de discipline propres. Certains professionnels n'hésitent d'ailleurs pas à présenter la déontologie et, plus généralement, l'autorégulation comme un contrat moral qui justifierait la rente associée au monopole professionnel des professions libérales réglementées.

L'autorégulation répond au besoin d'assurance du client dans sa relation asymétrique avec le professionnel. Elle permet aussi aux professions libérales de prendre en charge la préservation de leur réputation, à laquelle tous les professionnels ont intérêt. Ceci n'est cependant pas sans poser problème car le risque est que la profession soit tentée d'enterrer certaines affaires, précisément pour ne pas entacher sa réputation. C'est une accusation souvent formulée à l'encontre des notaires. Ceux-ci se contrôlent en effet mutuellement, l'ordre pouvant éventuellement prendre des sanctions disciplinaires. Mais de l'aveu même de notaires que nous avons rencontrés, ce système ne fonctionne qu'imparfaitement, les sanctions n'étant utilisées qu'en dernier recours, ce qui ôte une partie de leur crédibilité. C'est aussi un facteur de découragement des clients qui souhaiteraient se plaindre auprès de l'ordre de pratiques qu'ils estiment abusives. Il est intéressant de noter que les vétérinaires ont, eux, un système d'autorégulation plus transparent : les procédures de recours devant l'ordre ont été simplifiées et la chambre de discipline de l'Ordre est présidée par un magistrat de la Cour de Cassation (au niveau national) ou de la Cour d'appel (aux niveaux infranationaux).

La défense de l'autorégulation est aussi attachée à une certaine forme de fierté professionnelle : les professionnels s'estiment en effet les plus compétents pour juger des besoins du client et de la meilleure

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

façon d'y répondre. Connaissant mieux le terrain, ils ont le sentiment que les observateurs extérieurs seraient moins à même de prendre les meilleures décisions concernant l'organisation et les règles de la profession. Ce refus de l'ingérence extérieure va de pair avec une culture d'indépendance et de méfiance vis à vis des pouvoirs publics (qu'ils soient administratifs ou politiques) qu'illustrent les avocats et les professionnels de santé : ils craignent toujours que des décisions les concernant soient prises du fait de logiques étrangères aux principes qu'ils défendent (indépendance de la justice, qualité des soins) : les avocats se méfient ainsi du contrôle politique de la justice et les médecins estiment que l'administration est tentée de prendre des décisions correspondant uniquement à des contraintes budgétaires.

Il existe enfin une culture propre aux professions juridiques : en France, celles-ci défendent le droit latin qu'elles jugent attaché à l'histoire française et dont elles estiment qu'il apporte plus de garanties que le droit anglo-saxon. Cette singularité du droit latin conduit ses défenseurs à se méfier des propositions de déréglementation, notamment au niveau européen, dans lesquelles elles voient le cheval de Troie du droit anglo-saxon. Les réformes de la réglementation sont dès lors perçues comme le fruit d'un lobbying international visant à défendre les intérêts anglo-saxons, et notamment ceux des grands cabinets américains et britanniques. En particulier, les professionnels français du droit critiquent les études internationales qui tendent à montrer que le droit latin est beaucoup plus lent, complexe et coûteux que le droit anglo-saxon, réduisant ainsi la compétitivité des pays latins<sup>28</sup>. Ils estiment en effet que les méthodologies de ces études sont

<sup>28</sup> Parmi ces études, on peut citer *Doing Business* (publié par la Banque mondiale) et un rapport de l'Institut für Höheren Studien, basé à Vienne, pour la Commission européenne (Ogus, A., Paterson, I. et Fink, M. (2003) « The economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States », Research Report for the European Commission - <http://aei.pitt.edu/7396/>)

biaisées, notamment parce qu'elles sous-estiment la qualité de la protection apportée par le droit latin. Les notaires français n'hésitent ainsi pas à avancer que la crise des subprimes n'aurait pas pu se produire en France ou dans d'autres pays latins, car le droit latin est plus protecteur et plus exigeant en matière de contrôle de la solvabilité de l'acheteur.

### 3. ET L'OPINION PUBLIQUE ?

Chacun prétend parler en son nom et pourtant on ne l'entend pas ou peu dans ce débat : l'opinion publique est pourtant l'une des principales intéressées (aux côtés des professionnels eux-mêmes). Les économistes insistent sur le pouvoir d'achat, la disponibilité du service, l'emploi ; les professionnels sur la qualité du service rendu et le contrôle de la compétence. Alors même que ces sujets sont au cœur des préoccupations des Français, la réforme des professions réglementées ne semble pas les passionner. C'est là un paradoxe, mais il semble relativement aisé à expliquer. La complexité de la question, l'hétérogénéité des professions et le relatif désintérêt des acteurs politiques n'en font pas un sujet très présent dans les médias. En outre, la culture politique française rend l'opinion publique méfiante vis à vis des propositions de libéralisation, qu'elles soient nationales ou européennes.

#### *3.1 Une exigence de service public*

Il est difficile de savoir ce que l'opinion publique française pense sur les professions réglementées en général et cela ne serait probablement pas très utile compte tenu de la diversité des professions. En revanche, on peut se faire une idée des attentes des Français vis à vis de ces professions en examinant les principales exigences des associations de consommateurs. L'UFC Que Choisir, que nous avons rencontrée, a ainsi réalisé des études sur plusieurs professions comme les pharmaciens, les

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

avocats, les notaires, les huissiers<sup>29</sup>. Sa préoccupation principale concerne la tarification (transparence ou concurrence insuffisante, non respect des honoraires ou tarifs réglementés) : l'UFC souligne les pratiques abusives de certaines professions qui profitent du manque de concurrence ou de l'ignorance du client quant aux réglementations applicables.

L'exigence des associations de consommateurs est donc de deux ordres : faire respecter la réglementation en vigueur (qui est la contrepartie du monopole professionnel) et remplir les exigences de service public associées à ces professions, c'est-à-dire la disponibilité du service à un coût raisonnable sur tout le territoire et la possibilité de faire confiance aux professionnels. Les consommateurs veulent surtout ne pas avoir de mauvaises surprises lors de l'utilisation des services des professions réglementées. Interrogée sur les moyens dont elle dispose, l'UFC a néanmoins souligné que ces moyens étaient en réalité très faibles. Ceci l'oblige à se concentrer sur les plus gros sujets d'actualité (notamment la grande distribution, les produits de grande consommation) et l'empêche de faire un lobbying efficace face aux professions, que ce soit auprès des ministères à Paris ou auprès de la Commission européenne. Elle se concentre sur son rôle de conseil juridique auprès des consommateurs victimes de pratiques abusives tout en regrettant que les contrôles a posteriori, par l'Etat, soient notablement insuffisants à ses yeux.

### *3.2 Le rôle de la culture politique française : méfiance et crainte d'une libéralisation excessive*

On voit donc que les associations de consommateurs se concentrent surtout sur une exigence de résultat plutôt que sur le rôle des

<sup>29</sup> Voir par exemple « Les pharmaciens libèrent les prix : d'une pharmacie à l'autre, les écarts de prix peuvent être énormes », 28 février 2006 ; « Notaires, huissiers avocats... Des honoraires discutables ! », 11 février 2003 ; ou encore « Nul n'est censé ignorer la loi... sauf les huissiers ? », 29 septembre 2008.

réglementations en elles-mêmes. Cela vient sans doute du fait que la réforme des réglementations, et plus encore les débats sur l'opportunité de libéraliser, sont en France des sujets difficiles. Les Français sont méfiants vis-à-vis de la libéralisation des services, comme l'a bien montré la passion suscitée par la Directive Services (dite « Bolkestein »). Ils sont en effet inquiets du fait que la libéralisation puisse conduire à des hausses de prix ou à un manque de contrôle de la qualité (point de vue des consommateurs) et du fait qu'elle menace l'emploi et le statut de ceux qui travaillent dans ces secteurs (point de vue des professionnels). Le terme de « libéralisation » est ainsi devenu très mal connoté en France<sup>30</sup>.

La « préférence pour la réglementation » des Français peut être mise en relation avec la méfiance qui existe en France entre les citoyens. Dans *La Société de Défiance*<sup>31</sup>, Yann Algan et Pierre Cahuc montrent que les Français, plus que les habitants des autres pays de l'OCDE, se méfient de leurs concitoyens, des pouvoirs publics et du marché. Ils défendent la thèse selon laquelle le mélange de corporatisme et d'étatisme du modèle français est à l'origine de la défiance et de l'incivisme qui le caractérise, et réciproquement : « dans la logique corporatiste, chaque profession défend ses intérêts, dans un système dont la complexité rend très difficile la connaissance précise des acquis des autres. Ce phénomène favorise le développement d'une suspicion mutuelle, car la transparence des droits et des devoirs est essentielle à la consolidation de la confiance et du civisme ». La France peut ainsi être décrite comme un Etat-providence conservateur<sup>32</sup> (par opposition au modèle social-démocrate universaliste des pays scandinaves et au modèle libéral des pays anglo-saxons), caractérisé par des prestations

<sup>30</sup> Sur ce point, voir Chopin, T. (2006). « La France, l'Europe et le libéralisme », *Commentaire*, Vol. 29, No. 115, pp. 669-678.

<sup>31</sup> Yann Algan et Pierre Cahuc, *La Société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*, Editions Rue d'Ulm, 2007.

<sup>32</sup> G. Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'Etat-providence*, PUF, 1990.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

sociales élevées, par une forte intervention de l'Etat dans la sphère économique et sociale, mais aussi par une législation et une organisation sociale qui favorisent les distinctions de statut et la hiérarchie entre individus. Dans ce contexte, la peur du marché est répandue : la France est le pays de l'OCDE où elle est la plus forte, touchant près de la moitié de la population. Or la méfiance vis-à-vis de la concurrence est intimement corrélée à la demande de réglementations limitant la concurrence.

Dès lors, il n'est pas surprenant que la thématique de la libéralisation des professions réglementées ait eu du mal à susciter l'intérêt et l'adhésion populaire. Les Français sont certes rendus méfiants et envieux par l'impression que leurs concitoyens bénéficient de privilèges mais cette même défiance les conduit à demander plus de réglementation. Ce faisant, ils ne se rendent pas suffisamment compte qu'ils contribuent ainsi à augmenter la segmentation de la sphère sociale, celle-là même qui alimente leur méfiance réciproque.

C'est donc un dialogue de sourd entre économistes et professionnels qui a caractérisé le débat sur les professions réglementées. L'opinion publique est de son côté restée relativement discrète, entre exigence de service public et méfiance vis à vis des projets de libéralisation. Comme on va le voir, ceci explique le relatif insuccès des tentatives de réforme successives des professions réglementées.

## CHAPITRE 5

### Les tentatives de réforme : beaucoup de bruit pour (presque) rien

Le débat autour des professions réglementées est ancien : les corporations, leurs ancêtres, ont été tour à tour tolérées pendant l'Ancien régime en raison de leurs contributions aux finances royales, interdites par la Révolution en raison des privilèges qui les accompagnaient, érigées en modèle par la droite des années 1930 puis par le régime de Pétain en raison de leur rôle dans le maintien d'un ordre économique et social ancien, enfin discrètes mais bien présentes après la libération. Malgré cette histoire chaotique en apparence, elle aussi liée au statut particulier de professions qui ne voulaient ni relever du marché, ni subir la loi du politique, les professions réglementées ont surtout voulu perpétuer les traditions qui leur étaient propres et rester à l'abri des remises en cause de leur modèle. En y regardant de plus près, les corporations puis les professions réglementées ont en fait souvent eu un rôle important localement, fournissant un pilier des régimes de notables que la France a connu depuis le XVIIIe siècle. Leur stabilité dans l'histoire française impressionne, d'autant que les tentatives de réforme n'ont pas manqué, au point que certains analystes n'ont pas

## *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

hésité à les décrire comme le point d'équilibre des aspirations de la société française<sup>33</sup>.

### 1. UNE TRADITION DE TENTATIVES DE RÉFORME

L'histoire des tentatives de réforme des professions réglementées est longue. Les pouvoirs publics ont essayé à plusieurs reprises de s'y attaquer comme aux murs de Jéricho, espérant sans doute que les murailles finiraient par tomber. Mais jusqu'ici c'est plutôt à la renaissance du phénix que l'on a assisté. Les professions réglementées sont toujours là, comme les projets de réformes.

#### *1.1 Grâce et disgrâce des communautés de métiers dans l'ancien Régime*

Les professions réglementées existent depuis le Moyen Age. A cette époque, on les désigne sous le vocable de jurandes (lorsqu'elles sont soumises à un serment) ou de « communautés réglées » (lorsqu'elles doivent respecter un règlement royal sans pour autant être assermentées)<sup>34</sup>. Ces communautés de métiers réglementaient l'organisation du travail dans les villes (avec des variations d'une ville à l'autre) et assignaient à chacun une place dans la hiérarchie de la société. Elles étaient dotées d'une personnalité juridique de droit public et jouissaient d'un monopole collectif sur leur métier (ainsi que sur les techniques, les procédés et les modèles qui y étaient liés), avec le pouvoir de définir des réglementations relatives au travail (apprentissage, salaire, etc.), à la production (qualité, règles de l'art), et à la commercialisation (poids et mesures, conditions de paiement). Enfin, les

<sup>33</sup> Alain Cotta, *Le corporatisme, stade ultime du capitalisme*, Fayard, 2007.

<sup>34</sup> Sur l'histoire des corporations, on consultera utilement le livre de Steven Kaplan, *La fin des corporations*, Fayard, 2001.

communautés professionnelles disposaient de juridictions disciplinaires permettant de sanctionner ceux qui manquaient à leurs obligations statutaires. Les exemples de ces communautés sont nombreux : drapiers, épiciers merciers, pelletiers, bonnetiers, orfèvres, ébénistes, horlogers, couteliers, quincaillers ou encore marchands de vins. Certaines sont soumises au pouvoir local d'une seigneurie (et non directement au pouvoir royal) : il s'agit par exemple des boulangers, bouchers, maçons et charpentiers. Par différence avec les communautés d'artisans, les communautés de clercs dépendaient de l'université - les différentes facultés (théologie, droit, médecine) tandis que les artistes dépendaient d'académies (par exemple l'Académie royale de peinture et de sculpture ou encore l'Académie royale de musique). Enfin, certaines communautés correspondaient à des métiers nobles, avec un nombre fixe de postes réserver à la noblesse : il s'agit des officiers militaires et des officiers de justice (magistrats, avoués, huissiers).

La relation des communautés de métiers avec le pouvoir royal a évolué au cours de l'Ancien Régime. A partir du Livre des métiers d'Etienne Boileau (1268), le pouvoir royal s'est efforcé d'harmoniser peu à peu les règlements de chacune des professions. Il a parfois pris ombrage du pouvoir pris par certains dirigeants des communautés de métiers : Henri IV supprime l'office du roi des merciers pour le remplacer par une commission de surintendant ; Louis XIV condamne Nicolas Fouquet, procureur général du parlement de Paris et surintendant des finances, à la prison à perpétuité ; Colbert impose aux corporations des règlements nationaux et le contrôle d'inspecteurs royaux.

C'est au XVIIIe siècle néanmoins que les communautés de métiers commencent à être contestées dans leur principe même. Les cahiers de doléances rédigés à l'occasion des Etats généraux montrent notamment qu'on leur reprochait leur fermeture de droit ou de fait (exercice réservé aux héritiers, paiement d'un droit d'entrée dans le métier), qui rendait difficile l'accès à ces professions. Ce sont pourtant déjà les économistes (qu'ils soient physiocrates, comme François Quesnay, ou libéraux, comme Turgot) qui formulent la critique la plus vive : ils voient en effet

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

dans les communautés de métiers, qu'ils nomment « corporations » (le terme est créé à cette époque), un frein à l'innovation et à l'investissement. En 1776, Turgot en propose la suppression dans un décret présenté au Conseil du roi : il souhaite en effet mettre fin aux privilèges et ériger en principe le droit de travailler sans restriction. L'article 1<sup>er</sup> de ce décret précise ainsi : « Il sera libre à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, même à tous étrangers, d'exercer dans tout notre royaume telle espèce de commerce et telle profession d'arts et métiers que bon leur semblera, même d'en réunir plusieurs; à l'effet de quoi nous avons éteint et supprimé tous les corps et communautés de marchands et artisans ainsi que les maîtrises et jurandes, abrogeons tous privilèges, statuts et règlements donnés aux dits corps et communautés. » Turgot est, comme on peut le voir, très en avance sur son temps puisqu'il envisage même la suppression de la condition de nationalité. Cependant, il l'est sans doute trop puisqu'il se heurte aux intérêts des ordres et des corporations, qui obtiennent son renvoi la même année.

La critique des corporations est étendue par Necker aux charges royales. Parlant des Grands Maîtres des Eaux et Forêts, il souligne ainsi : « Les charges de ces officiers ont une finance trop considérable ; peut-être même serait-il à désirer que ces places ne fussent pas en charges, afin qu'on pût faire un choix libre entre toutes les personnes capables de cette administration »<sup>35</sup>. Les corporations ne disparaissent néanmoins qu'avec l'abolition des privilèges le 4 août 1789, puis la loi Le Chapelier et le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791. Tandis que le décret d'Allarde affirme le principe selon lequel « Il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouve bon », la loi Le Chapelier en explique la philosophie : « Il n'y a plus de corporations dans l'État, il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est plus permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la

<sup>35</sup> Jacques Necker, Compte rendu au roi, janvier 1781, p. 51.

chose publique par un esprit de corporation ». Le savoir-faire et les modèles des communautés de métiers passent alors dans le domaine public.

### *1.2 De l'interdiction des corporations à la résurrection des professions « fermées »*

Si les communautés de métiers disparaissent en droit avec la Révolution, elles continuent pour certaines d'entre elles à exister de fait. C'est notamment le cas de celles qui sont issues de l'université : la médecine, la pharmacie, le barreau, le notariat ou encore les huissiers de justice. D'autre part, le premier Empire réorganisa les boulangers et les bouchers en corps d'Etat. La loi Le Chapelier ne permit pas non plus d'empêcher la création de sociétés de compagnonnage au XIXe siècle. Pour autant, les syndicats ne furent à nouveau autorisés qu'à partir de 1884 avec l'abrogation de la loi Le Chapelier par la loi Waldeck-Rousseau.

Promu par le catholicisme social de la fin du XIXe siècle, le corporatisme est surtout revenu à l'honneur dans les circonstances troubles des années 1920 à 1940. Les régimes fascistes et conservateurs y voient en effet un mode d'organisation sociale qui permet de renvoyer dos à dos le communisme, abhorré, et le libéralisme, rendu responsable de la crise économique. Mussolini crée ainsi un ministère des Corporations en 1926, dans le but de régler les relations du travail et de les placer dans un cadre strictement contrôlé par le régime. D'autres régimes autoritaires, depuis l'Allemagne nazie jusqu'au Portugal de Salazar, suivirent l'exemple italien au nom de valeurs conservatrices et de référence à un ordre ancien. Le régime de Pétain fut lui aussi influencé par ce retour à la mode du corporatisme : le but affiché était de mettre ainsi fin à l'antagonisme des classes et de faire participer tous les métiers à la fois à l'effort économique national et au retour à des valeurs d'effort et de communauté qui devaient permettre le « sursaut » de la France défaite. C'est dans ce contexte que renaissent certains ordres professionnels comme l'Ordre des

médecins avec la loi du 7 octobre 1940. Au moment de la libération, De Gaulle dissout les ordres créés par Vichy puis les recrée dans le cadre républicain. Il entend ainsi montrer qu'il entend s'appuyer sur des « corps intermédiaires » qu'il juge indispensable à la reconstruction et à l'unité du pays.

Pour autant, c'est sous la présidence du même de Gaulle, en juillet 1960, que fut remis le rapport du comité Rueff-Armand dont le but était « la suppression des obstacles à l'expansion économique ». Appelant de ses vœux une concurrence plus forte, le rapport Rueff-Armand critiquait notamment les réglementations applicables à ce qu'il appelait les « professions fermées » (notaires, avoués, pharmaciens, commissaires-priseurs, taxis, etc.) en dénonçant des facteurs de rigidité excessive : « conditions restrictives et abusives d'accès à la profession, défaut ou limitation de la concurrence, fixation étroite des prestations et des tarifs, cessions à titre onéreux du droit d'exercer, difficultés opposées aux changements de structure de la firme ou de la profession. » Sur la base de ce constat, le rapport proposait de nombreuses réformes :

- « écarter toute réglementation qui aboutit à un privilège exclusif, au bénéfice d'une catégorie professionnelle, lorsque des impératifs d'intérêt général n'apparaissent pas ;
- donner aux réglementations professionnelles jugées indispensables un caractère évolutif et non conservateur, en imposant éventuellement une révision périodique obligatoire ;
- limiter les prescriptions techniques à leur objet, en veillant à ce qu'elles n'empiètent pas, par un moyen détourné, sur le domaine économique;
- ne pas confier l'examen des capacités techniques indispensables aux seuls professionnels, mais à des services ministériels (Éducation Nationale, Justice, Travail) en liaison avec la profession;
- éviter de donner à des Ordres professionnels des pouvoirs d'exception et des pouvoirs de discipline, qui sont rarement exercés efficacement par de tels organismes, soumis aux pressions de leurs mandants et sensibles à la solidarité du groupe ».

Ces recommandations n'ont pas été suivies mais elles ont contribué à relancer le débat autour des professions réglementées. Encore aujourd'hui, le rapport Rueff-Armand est considéré comme une référence par de nombreux économistes, qui demandent que les principes que le rapport énonçait il y a un demi-siècle soient enfin mis en pratique. De facto, les réformes qui ont abouti sont peu nombreuses à ce jour. Les meilleurs exemples sont la réforme des commissaires-priseurs et celle des avoués. La réforme des commissaires-priseurs a été favorisée par le lobbying intense des sociétés Sotheby's et Christies. La loi du 10 juillet 2000 a libéralisé le système des ventes volontaires aux enchères en France, et a supprimé le monopole des commissaires-priseurs. Pour autant, les ventes judiciaires aux enchères continuent d'être réservées à titre principal aux commissaires-priseurs, désormais dénommés « commissaires-priseurs judiciaires ». Quant aux avoués, au nombre de 444 et employant environ 2.400 personnes, ils étaient jusqu'ici des officiers ministériels nommés par décret (comme les notaires) et pratiquaient des tarifs fixés par l'Etat. Ils siégeaient dans les cours d'appel (en 1971, la loi leur avait déjà retiré l'exercice dans les tribunaux de grande instance), où ils représentaient les justiciables dans les procédures civiles et commerciales, apportant un service (préparation des actes) qu'ils décrivaient comme complémentaire de celui de l'avocat. D'après le projet de loi présenté par le Garde des Sceaux en juin 2009, la profession d'avoué devrait être fusionnée avec celle d'avocat dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## 2. RAPPORTS ET COMMISSIONS : DES FORTUNES DIVERSES

Si l'histoire des tentatives de réforme est longue, elle semble s'être accélérée ces dernières années. De nombreux rapports s'y sont penchés, suivis de projets de réforme, de nouvelles commissions chargées de les étudier, pour des résultats qui paraissent finalement bien maigres. Malgré le manque de recul, il n'est sans doute pas inutile de revenir

## *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

dessus pour tenter d'en dresser un bilan et d'en tirer quelques enseignements.

### *2.1 Des rapports suivis d'autres rapports...*

Depuis quelques années les rapports officiels s'intéressant à la redynamisation de l'économie et de l'emploi en France se sont multipliés. Ces commissions, composées d'économistes, mais aussi de chefs d'entreprises, de hauts fonctionnaires, de présidents d'université et d'autres personnalités, se sont à chaque fois intéressées aux professions réglementées. Elles sont également parvenues à la même conclusion : la nécessité d'une plus grande ouverture de ces professions. On peut ici citer trois grands rapports à vocation générale : le rapport Camdessus<sup>36</sup>, le rapport Cahuc-Kramarz<sup>37</sup> et le rapport Attali<sup>38</sup>.

Le point commun de ces rapports est de souligner l'impact négatif sur la croissance et l'emploi des barrières à l'entrée existant dans les professions réglementées. Le rapport Camdessus, qui n'y consacre qu'une place limitée, est déjà très offensif : « Sous couvert de continuer à protéger l'emploi, les consommateurs ou certaines industries jugées fragiles, des réglementations inadaptées ne font plus que nourrir les rentes de ceux qui sont installés, au détriment de ceux qui ne le sont pas, entravent en fait l'investissement, l'initiative, l'innovation, les gains

<sup>36</sup> *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, La Documentation française, 2004.  
[http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp\\_ref=044000498&brp\\_file=0000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=044000498&brp_file=0000.pdf)

<sup>37</sup> *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, Rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz, La Documentation française, 6 décembre 2004.  
[http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp\\_ref=054000092&brp\\_file=0000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=054000092&brp_file=0000.pdf)

<sup>38</sup> *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Rapport du groupe de travail présidé par Jacques Attali, La Documentation française, janvier 2008.

de productivité et poussent les prix à la hausse (...). In fine, elles limitent généralement l'emploi et sont défavorables aux consommateurs ». Reprenant l'expression de « professions fermées » qui figurait dans le rapport Rueff-Armand, le Rapport Camdessus cite plusieurs exemples : la manutention portuaire, les taxis et les pharmacies. Sur ce dernier cas, il souligne notamment le rôle des règles sur la détention du capital et sur la distribution des médicaments hors prescription : « un pharmacien ne pouvant être propriétaire de plus d'une officine, la constitution d'une chaîne officinale permettant une diminution des prix est impossible. Dans le même secteur, la France est l'un des rares pays à étendre le monopole de vente des médicaments sur prescription aux médicaments hors prescription, ce qui empêche une distribution plus large accompagnée d'une diminution des prix. » Pour remédier à l'effet pervers du défaut de concurrence dans les professions réglementées, le Rapport Camdessus recommande notamment une revue périodique des réglementations applicables sous la forme d'études d'impact. Il demande aussi « la constitution d'une commission chargée de recenser les réglementations trop restrictives, en prenant en compte davantage l'intérêt de tous les citoyens plutôt que l'intérêt particulier de telle ou telle profession ».

Si cette dernière recommandation, visant à créer une commission spécifiquement chargée d'examiner les professions réglementées, n'a pas été retenue en l'état, plusieurs Commissions qui ont suivi se sont intéressées à certaines professions plus en détail. C'est le cas du Rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz, remis la même année que le Rapport Camdessus, qui y consacre un chapitre intitulé « Secteurs, diplômes et professions : rendre l'accès plus équitable ». L'approche y est plus systématique puisque le rapport dresse une liste des « activités réglementées »<sup>39</sup>. Les auteurs partent de plusieurs constats :

- si la France avait le même taux d'emploi que les Etats-Unis dans les services, elle aurait 6,6 millions d'emplois supplémentaires (4,9 si

<sup>39</sup> On trouvera cette liste dans l'annexe 6 du Rapport Cahuc-Kramarz (p.179).

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

même taux d'emploi qu'au Danemark, 4,7 si même taux d'emploi qu'aux Pays-Bas) ;

- la croissance du revenu et de l'emploi passe donc par un développement de l'emploi dans le secteur tertiaire, qui est en outre en grande partie protégé de la concurrence internationale ;
- pourtant, la création d'emplois se heurte à de nombreuses barrières : barrières à l'entrée du commerce de détail, des hôtels et des cafés ; exigences élevées des diplômes professionnels du fait d'évaluations non directement liées à l'exercice des professions préparées et du temps nécessaire pour acquérir le diplôme ; fermetures de professions par des *numerus clausus* et des législations spécifiques ; modalités trop restrictives de la validation des acquis de l'expérience.

Pierre Cahuc et Francis Kramarz estiment que ce système, consistant à tenter de protéger les entreprises et les emplois existants en limitant l'entrée de compétiteurs, est inefficace : il se traduit par moins d'innovation, moins de créations de produits, moins de gains de productivité, des prix plus élevés et finalement moins d'emplois, avec en contrepartie des marges élevées pour les professionnels bénéficiant des protections. Les auteurs soutiennent en outre que certaines réglementations obsolètes sont défavorables non seulement à l'emploi mais aussi au consommateur : elles n'améliorent pas la qualité tout en augmentant le prix. A contrario, P. Cahuc et F. Kramarz donnent des exemples d'activités où l'ouverture de l'accès a permis de créer des emplois :

- la réforme de la réglementation du transport routier de fret en 1986 (140.000 emplois créés entre 1986 et 2001) ;
- la libéralisation du transport aérien et des télécoms ;
- le système ouvert et différencié des ingénieurs qui constitue selon les auteurs un bon exemple des bénéfices de l'ouverture (le titre d'ingénieur est certes régi par la conférence des grandes écoles mais il y a plus de places offertes dans ces grandes écoles que de candidats aux concours) et d'une saine concurrence : ils constatent notamment que le taux d'ingénieur est la variable expliquant le

mieux la croissance, la capacité à exporter comme à innover d'une entreprise.

Ceci les conduits à examiner de plus près les barrières à l'entrée dans plusieurs professions : experts-comptables, architectes, coiffeurs, kinésithérapeutes, professions juridiques (notaires, huissiers), vétérinaires et taxis. Ils en tirent un certain nombre de conclusions :

- la réglementation peut fixer un minimum de qualité mais elle ne doit pas empêcher la différenciation en qualité et donc en prix (car les préférences des consommateurs varient) ;
- l'élasticité des prix aux restrictions à l'entrée est environ trois fois plus petite que celle de l'emploi aux restrictions à l'entrée : l'enjeu majeur est donc l'emploi ;
- le manque d'offre dans les métiers réglementés fait perdre du temps aux consommateurs (attente, distances, etc.) : ce temps d'attente se substitue donc en fait à de l'emploi ;
- les sociétés juridiques ne peuvent se développer en raison du manque de capitaux propres du fait des réglementations sur la détention du capital ;
- l'autorégulation des professions réglementées (commissions de déontologie, ordre) couvre souvent des pratiques anticoncurrentielles (l'autorité de régulation est alors juge et partie).

Les conclusions du rapport Cahuc-Kramarz reflètent bien la position des économistes présentée au chapitre 4. Cela n'est d'ailleurs pas étonnant puisque Pierre Cahuc et Francis Kramarz sont eux-mêmes d'éminents membres de la profession. De la même façon, il n'y a pas lieu de s'étonner que leurs analyses aient été reprises par la Commission présidée par Jacques Attali qui comprenait de nombreux économistes, dont Attali lui-même et d'autres comme Jacques Delpla et Philippe Aghion qui ont publié de nombreux travaux critiquant le manque de concurrence sur le marché du travail et sur le marché des services en

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

France<sup>40</sup>. Une partie du Rapport Attali est ainsi intitulée, de façon explicite, « réformer les professions aujourd'hui réglementées ». <sup>41</sup> Son point de départ est tout aussi clair : les barrières à l'entrée des professions réglementées, originellement créées pour garantir au consommateur la qualité des services fournis par les professionnels, ont en fait créé des rentes. Le rapport Attali dénonce ainsi le caractère disproportionné et obsolète de certaines barrières à l'entrée qui ont été maintenues, de son point de vue, uniquement du fait d'une trop grande proximité entre les professionnels et les autorités de régulation concernées. Pour y remédier le rapport propose des principes généraux de réformes et des suggestions de décision concrètes. Les principes généraux sont les suivants :

« 1. Transposer et mettre en œuvre sans délai la directive 'services' pour toutes les professions relevant de son champ.

2. Supprimer toute réglementation pour toute activité où l'intérêt des consommateurs ne le justifie plus.

3. Supprimer le *numerus clausus* dans les professions à l'accès aujourd'hui limité, sauf s'il est nécessaire pour garantir l'intérêt du consommateur et des entreprises, et s'il n'existe pas une solution alternative.

4. Maintenir les réglementations et les dispositifs de contrôle de la compétence des professionnels et de surveillance de leurs activités nécessaires pour garantir la qualité du service au consommateur et aux entreprises.

5. Adapter la tutelle de l'État, dans les secteurs où elle se justifie encore, à la diversité des intérêts publics en cause.

<sup>40</sup> Voir notamment Jacques Delpla et Charles Wyplosz, *op. cit.*, et Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry, Les leviers de la croissance française, Rapport du Conseil d'analyse économique (n. 72), La Documentation française, septembre 2007.

[http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp\\_ref=074000724&brp\\_file=0000.pdf](http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=074000724&brp_file=0000.pdf)

<sup>41</sup> Voir les pages 155 à 170 du Rapport.

6. Remplacer les barrières à l'entrée par des mécanismes incitatifs positifs pour satisfaire les objectifs d'aménagement du territoire.

7. Reconnaître la composante professionnelle des diplômés et garantir la transparence des mécanismes de validation des acquis de l'expérience pour élargir l'accès à certaines professions.

8. Dissocier la propriété du capital des entreprises actives dans les secteurs réglementés et leur exploitation.

9. Adapter les réformes nécessaires aux spécificités des professions financées principalement par la Sécurité sociale et des professions délégataires d'une mission de service public.

10. Autoriser le recours à la publicité tout en préservant la possibilité d'établir des critères déontologiques.

11. Interdire la fixation de tarifs minima par les ordres professionnels et abroger les mesures publiques ayant des effets équivalents. »

Cette longue liste de principe est ensuite déclinée en plusieurs propositions de décision pour chacune des professions prises en exemple (coiffeurs, taxis, pharmaciens, professions juridiques) :

- « Supprimer l'exigence du brevet professionnel pour ouvrir un salon [de coiffure] et lui substituer l'obtention d'un CAP ou cinq années de pratique sous la responsabilité d'un titulaire du CAP »
- « Développer l'entrée sur le marché des véhicules de petite remise et de différentes offres spécialisées sur certains segments du transport urbain »
- « Augmenter le nombre de taxis »
- « Ouvrir les conditions d'exercice des activités de pharmacie »
- « Supprimer totalement les avoués près les cours d'appel »
- « Supprimer le numerus clausus pour les mandataires des procédures collectives »
- « Supprimer le numerus clausus pour les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation »
- « Ouvrir largement l'accès aux professions juridiques délégataires d'une mission de service public » (notaires, huissiers, greffiers)
- « Adapter les conditions d'exercice pour les avocats, les experts-comptables et les commissaires aux comptes ».

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Le rapport Attali se voulait donc ambitieux dans les réformes qu'il proposait. Néanmoins, comme on va le voir, les recommandations qui ont été suivies d'effet sont peu nombreuses.

#### *2.2 Des principes aux actes : un manque d'opportunité politique ?*

Compte tenu de l'insistance des rapports officiels que nous avons mentionnés sur le cas des professions réglementées, on aurait pu s'attendre à ce que d'importantes réformes soient engagées. Cela n'a pourtant pas été le cas. Pour le comprendre, il faut revenir à la réception de ces rapports par les professionnels. Ceux-ci ont fait valoir que les analyses conduites dans ce cadre étaient soit trop générale soit trop rapides. De facto, il était difficile à ces rapports de s'attarder sur chacune des professions malgré leur hétérogénéité, du fait de l'ampleur du champ que leurs auteurs avaient à couvrir. Les professionnels ont aussi insisté sur le fait qu'ils n'étaient quasiment pas représentés dans les Commissions (la Commission Attali comptait seulement un médecin et un avocat parmi ses 43 membres) et que les rapports ne pouvaient donc pas servir de base de discussion. Cette levée de boucliers des professions n'a pas toujours fonctionné puisque la réforme des avoués devrait être menée à bien malgré l'opposition des professionnels. Il en est allé de même pour la réforme des professions de manutention dans les ports que recommandait le rapport Camdessus : la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire prévoit que les grutiers et portiqueurs, salariés des ports autonomes, sont désormais employés par les entreprises privées, comme les dockers le sont depuis 1992.

Cependant, le pouvoir politique a parfois préféré temporiser devant l'opposition des professionnels. Ceci a conduit à de nouveaux rapports, spécifiques à certaines professions : le Rapport Chassigneux sur les

taxis<sup>42</sup>, le rapport Darrois sur les professions du droit<sup>43</sup> ou encore le rapport Guéné sur les vétérinaires<sup>44</sup>. Sans entrer ici dans le détail de ces rapports, il est intéressant de relever leur point commun : ils ne remettent pas en cause le statut des professions réglementées ni le principe des barrières à l'entrée existantes mais ils proposent de faciliter l'augmentation du nombre de professionnels. Le rapport Chassigneux prévoit ainsi de rénover les examens et d'expérimenter le doublage (l'utilisation d'une même licence par deux chauffeurs). Le rapport Darrois prévoit de son côté de favoriser le développement de structures interprofessionnelles (regroupant métiers du droit et du chiffre), ou encore d'augmenter le nombre d'avocats à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat. Enfin, le Rapport Guéné propose notamment, de son côté, d'harmoniser la durée des études de vétérinaire avec celle du cursus européen.

Si l'on reprend les propositions du Rapport Attali, il est intéressant de dresser un bilan dix-huit mois après qu'elles ont été rendues publiques. Nous le présentons dans le tableau ci-dessous :

- <sup>42</sup> *Proposition de réforme de la profession de taxi et des autres transports particuliers de personnes par véhicules de moins de dix places (voitures de petite remise, voitures de grande remise, véhicules motorisés à deux ou trois roues)*, Rapport du Préfet Pierre Chassigneux, 20 mars 2008.  
[http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_la\\_une/toute\\_l\\_actualite/libertes-publiques/rapport-chassigneux-taxis/downloadFile/attachedFile/Rapport\\_complet.pdf?nocache=1208346348.66](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/libertes-publiques/rapport-chassigneux-taxis/downloadFile/attachedFile/Rapport_complet.pdf?nocache=1208346348.66)
- <sup>43</sup> Rapport sur les professions du droit, Rapport de la Commission présidée par Jean-Michel Darrois, 8 mars 2009.  
[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/rap\\_com\\_darrois\\_20090408.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_darrois_20090408.pdf)
- <sup>44</sup> *Vers une profession vétérinaire du XXI<sup>e</sup> siècle*, Rapport du Sénateur Charles Guéné, 22 décembre 2008.  
<http://www.veterinaire.fr/actus-v3/news000100b4.htm#>

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Recommandation	Décision	Commentaires
Supprimer l'exigence du brevet professionnel pour ouvrir un salon de coiffure et lui substituer un CAP ou 5 ans d'expérience	Non	Nou repris par le ministre
Développer les VPR et autres offres spécialisées dans le marché du transport urbain	Non	Le rapport du Préfet Chassigneux préconise plutôt une homogénéisation des statuts avec les taxis.
Augmenter le nombre de taxis	Oui	Protocole d'accord : +4400 à Paris d'ici 2020
Ouvrir les conditions d'exercice des activités de pharmacie	Non	Non « présidentiel »
Supprimer totalement les avoués près les Cours d'appel	Oui	!!!
Supprimer le numerus clausus pour les mandataires des procédures collectives	Non	La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 permet de désigner des personnes non inscrites sur la liste des mandataires.
Supprimer le numerus clausus pour les avocats à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat	Non	Le rapport Darrois reconnaît que la Directive « Services » n'autorise pas cette « limitation quantitative ».
Ouvrir largement l'accès aux professions juridiques délégataires de mission de service public	Non	+20% de notaires d'ici 2012 Extension des compétences des huissiers
Adapter les conditions d'exercice des avocats, experts-comptables et commissaires aux comptes	Non	Recommandations de Mr Darrois – à suivre Directive 2006/46 sur les conditions de détention du capital des commissaires aux comptes

Comme nous pouvons le voir, seules deux des 9 recommandations du Rapport Attali ont été réellement reprises. Ceci montre la difficulté du passage du principe aux actes et souligne la capacité de résistance des professionnels. Les économistes, déçus comme le montre le livre récent de Pierre Cahuc<sup>45</sup> qui prend notamment pour exemple l'échec de la réforme des taxis, dénoncent une stratégie des pouvoirs publics qui consiste à faire preuve d'habileté plus que de courage : de leurs point de vue, les réformes ont été mal préparées et tentent de ménager des intérêts divergents incompatibles avec la rupture annoncée. Pourtant, cet échec montre bien l'origine de la difficulté de réformer les professions réglementées : le manque d'opportunité politique. Les gouvernements successifs commandent des rapports aux économistes pour disposer d'une boîte à idée en cours de mandat. Mais lorsqu'il s'agit de passer aux réformes, ils s'assurent que celles-ci sont négociées avec

<sup>45</sup> Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, 2009.

les professionnels et ne prennent que des risques politiques calculés et limités. Dans le cas des professions réglementées, l'opportunité politique d'une réforme profonde manquait. Ceci vient du fait qu'il est difficile de faire comprendre à l'opinion publique l'intérêt que chacun pourrait tirer individuellement de cette réforme (notamment en raison de l'hétérogénéité des professions qui empêche de les traiter identiquement), tandis que les professionnels voient de leur côté leurs intérêts particuliers et une certaine idée de leur métier menacés. Dès lors, au désintérêt relatif de l'opinion publique, que les économistes peinent à mobiliser, répond la mobilisation des professionnels qui souhaitent conserver le contrôle de leur avenir.

On comprend mieux, dès lors, comment des tentatives répétées de réformes au travers des âges n'ont pas réussi à remettre en cause durablement le modèle des professions réglementées en France. Les économistes se sont systématiquement trouvés à la tête de la critique de la fermeture des professions, mais ils n'ont obtenu gain de cause que lorsque l'enjeu était mineur (exemple des avoués ou des commissaires priseurs) ou lorsque le pouvoir acquis par les professions faisait de l'ombre au pouvoir central (dans l'Ancien régime puis à la Révolution). Pour le reste, les réformes ont surtout consisté dans des ajustements à la marge sous la forme, par exemple, de mesures ad hoc d'augmentation du nombre de professionnels.

## CHAPITRE 6

### Et viendra l'Europe

Chacun l'aura compris : les professions réglementées sont hétérogènes, le sujet est complexe, les critiques des économistes ont rencontré la résistance des professions, la succession des tentatives de réforme ressemble plutôt à une litanie d'échecs, l'opinion publique et les décideurs politiques semblent s'en désintéresser relativement. Pourquoi donc faudrait-il que cela change ? On peut rêver d'un « grand soir » qui ravirait les économistes les plus critiques, mais eux-mêmes n'y croient pas. Il est donc tentant d'imaginer que les professions réglementées resteront en place, fidèles à elles-mêmes, avec quelques adaptations ou modernisations marginales.

Ce serait faire abstraction du plus grand facteur de changement de l'économie des services ces dernières années : l'Europe. Car si l'Europe n'est pas toujours populaire, si elle paraît parfois distante ou difficile à comprendre, c'est de plus en plus elle qui agit, qui prend l'initiative. Les principes des Traités qui régissent le fonctionnement de l'Union européenne, mais aussi les directives d'ores et déjà adoptées, portent déjà en eux de profondes modifications pour le fonctionnement des professions. La Cour de justice des Communautés européennes fait en outre progresser la jurisprudence dans le sens d'une ouverture plus large et d'une concurrence plus forte. Enfin, les professionnels des différents pays n'ont pas tous une position aussi défensive que les professionnels français et les projets ne manquent pas dans les cartons de la Commission européenne. Il se pourrait donc que les professions

réglementées soient à l'aube de changements plus profonds que ceux, limités, qu'elles préfèrent envisager. Certains professionnels, comme les notaires, l'ont d'ailleurs bien compris, et intensifient leurs efforts de lobbying à Bruxelles. Mais cela pourrait bien ne pas suffire.

## 1. LE GRAND SOIR DES ÉCONOMISTES : UN SCÉNARIO PEU PROBABLE

S'il est difficile de prévoir l'avenir, il semble acquis que les propositions de réforme des économistes ne suffiront pas à modifier sensiblement le fonctionnement des professions réglementées. Les échecs récents semblent les condamner à écrire des rapports qui ne seront pas suivis par les hommes politiques. Les économistes sont en quelque sorte les victimes du « nominalisme » politique français : dans le discours, les promesses de réforme sont nombreuses et les hommes politiques utilisent le désir de changement des citoyens. Mais une fois au pouvoir, ils donnent le sentiment de ménager les intérêts particuliers. Les économistes répondent en soulignant que la France risque de perdre peu à peu sa compétitivité et sa cohésion : le discours sur la réforme nourrit les craintes des professionnels mais l'absence de réforme nourrit l'impression que certains groupes sont intouchables et que la France est irréformable. Du point de vue des économistes les plus libéraux, le choix est entre la réforme et le déclin, et la France a clairement choisi le déclin<sup>46</sup>. Elle suit ainsi le chemin tracé par l'Italie, victime du clientélisme politique et de l'incapacité de sa classe politique à entreprendre des réformes courageuses remettant en cause les avantages acquis de nombreuses catégories sociales. Le scénario à l'italienne est néanmoins peu encourageant : après la grave crise de 1992 (qui toucha gravement l'économie et la classe politique), la gauche libérale défendit un

<sup>46</sup> Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, MIT Press, 2008.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

programme de réformes mais elle ne réussit que très partiellement à le mettre en place<sup>47</sup>.

Si le grand soir des économistes a peu de chance de se produire, il n'est pas inutile de décrire quels en seraient les principaux éléments. Pour cela, il suffit de prendre les lignes directrices des recommandations qu'ils formulent :

- une mission d'évaluation indépendante serait mise en place en vue d'examiner au cas par cas les réglementations applicables aux professionnels, du point de vue de leurs effets pervers potentiels. Cette mission pourrait, en toute hypothèse, être confiée à l'Autorité de la concurrence, qui bénéficie de l'autorité et de l'indépendance nécessaire. Son but serait de définir les barrières à l'entrée qui sont défavorables au consommateur.
- Un toilettage d'ensemble serait effectué pour s'assurer que les exigences pour l'obtention des diplômes ne sont pas excessives et pour évaluer les besoins d'investissement dans la formation. Ceci permettrait notamment de limiter les barrières à l'entrée des professions artisanales.
- Dans les professions de santé, les *numerus clausus* seraient remis en cause, au profit d'un système de concours qui s'inspirerait du modèle des formations d'ingénieur.
- Les règles de détention du capital pour les professions du droit (avocats, notaires), du chiffre (experts-comptables) ou de santé (pharmaciens) seraient assouplies de façon à favoriser l'émergence de structures plus grosses susceptibles de réaliser des économies d'échelle.
- La vénalité des charges disparaîtrait et le principe de la libre installation serait adopté, quitte à indemniser partiellement ou totalement les professionnels. Seul un fond de commerce pourrait être cédé. Pour résoudre le problème de la distribution

<sup>47</sup> Sur ce point on consultera utilement l'ouvrage dirigé par Piero Caracciolo, *Refaire l'Italie. L'expérience de la gauche libérale (1992-2001)*, Editions Rue d'Ulm.

géographique des professionnels sur le territoire, un système d'incitations serait mis en place.

- Une révision périodique des réglementations professionnelles serait rendue obligatoire, de même qu'un contrôle disciplinaire plus transparent et indépendant, soumis à l'autorité de magistrats ou d'autorités administratives indépendantes.

Qu'est-ce qui pourrait malgré tout conduire un tel scénario à se réaliser ? Certains économistes estiment que la crise peut y mener, en conduisant les Français à remettre en cause les « privilèges » des professionnels. Il n'y aurait plus la France des fonctionnaires et celle du privé : viendrait s'y ajouter une France des professions réglementées, faisant elle aussi l'objet de contestations. Dans le même ordre d'idée, certains économistes pensent que l'évolution des professions réglementées pourrait venir de la gauche réformatrice, pour peu qu'elle soit convaincue de la nécessité de défendre les intérêts du consommateur et l'emploi. Dans cette perspective, la réforme des professions réglementées ne serait pas présentée comme une libéralisation mais comme une défense de l'égalité entre citoyens face à l'accès aux professions. Pour autant, les mêmes économistes qui espèrent que cette piste se matérialisera, sur le modèle scandinave, reconnaissent qu'il est difficile de faire percevoir l'enjeu aux hommes politiques de gauche alors qu'ils sont très vite effrayés du risque d'être catégorisés comme libéraux.

## 2. UN SCÉNARIO AU FIL DE L'EAU : LE PLUS PROBABLE... EN APPARENCE

Le scénario qui semble le plus probable au premier abord est celui d'un maintien des professions réglementées sans remise en cause de leurs principes de fonctionnement. Les professions ont montré leur capacité de résistance face aux propositions des économistes. Il est difficile d'imaginer une raison qui les ferait changer de comportement car en attaquant les professionnels on attaque non seulement leurs

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

intérêts matériels mais aussi leur réputation et ceci a créé une certaine solidarité au sein des professions. Le principal risque pour les professionnels dans ce contexte serait que les propositions de réforme viennent d'une autre profession que la leur, plus puissante : c'est typiquement ce qui est arrivé aux avoués, car les avocats ont un intérêt dans la fusion. C'est aussi ce qui a fait peur aux notaires quand la fusion notaires-avocats a été envisagée. Néanmoins ce cas de figure reste assez limité au niveau national.

Pour autant, les professions réglementées ne veulent pas sembler réticentes à toute forme d'évolution. Certaines d'entre elles (par exemple les taxis et les notaires) ont acceptées une augmentation *una tantum* (c'est-à-dire non destinée à être reproduite régulièrement) du nombre des professionnels, sans remise en cause des conditions d'accès. On voit là l'ambiguïté de telles mesures ponctuelles, qui répondent à l'urgence politique d'un dossier sans pour autant résoudre le problème de fond soulevé : le risque est, pour la puissance publique et le consommateur, que le problème réapparaisse quelques années plus tard. Cependant, du point de vue des professionnels, ce type de mesures a l'avantage d'éviter de façon durable un quelconque engagement vers une plus grande ouverture.

D'autre part, il est probable que les professions feront l'objet d'innovations marginales. Sur le plan administratif, un premier progrès sans coût consisterait à simplifier les procédures d'autorisation et à mettre en place un guichet unique efficace comme cela est prévu dans le cadre de la transposition de la directive 'Services'. Au sein des professions elles-mêmes, un autre type d'innovation à la marge consisterait à mettre en application les recommandations du rapport Darrois en matière de développement de structures interprofessionnelles et de passerelles entre professions. Une plus forte reconnaissance des acquis de l'expérience irait dans le même sens. Enfin, il est probable que les professionnels se montreront ouverts vis-à-vis des exigences de transparence des tarifs et des contrôles (ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils mettront de la bonne volonté à en respecter le principe dans la pratique).

Un tel scénario au fil de l'eau a en outre un effet endogène qui le renforce : l'absence de changement majeur et rapide et l'échec des tentatives de réformes passées conduit à une forme de résignation, y compris de la part des économistes et même si l'on considère que cela conduit à s'éloigner de l'intérêt collectif. Ce contexte suscite aussi le désintérêt de l'opinion publique, qui voit dans la réforme des professions réglementées un sujet long, rébarbatif et ennuyeux. Or c'est précisément ce que demande la grande majorité des professionnels : pouvoir exercer tranquillement leur activité, sans interférence de la part de l'Etat, dans le cadre des règles qui ont toujours prévalu, et revenir ainsi à cette discrétion dont ils s'accommodent parfaitement.

### 3. L'AIGUILLON EUROPÉEN

Un scénario au fil de l'eau pourrait donc paraître le plus probable dans le cadre purement français. Mais justement : le cadre de référence de la réforme des professions réglementées n'est plus spécifiquement français. Il est européen. Or dans le contexte européen, les professionnels français peuvent se trouver en concurrence avec leurs collègues de l'Union européenne dans la définition de règles communes. En outre, la culture des autres Etats membres diffère de celle de la France dont nous avons vu qu'elle se caractérisait par une méfiance, un incivisme et un recours à la réglementation plus fort que chez ses voisins. De la même façon, le point de vue des décideurs au niveau européen n'a pas de raison de s'aligner sur celui des dirigeants français. Dans ce contexte, il est en fait très probable que le statut des professions réglementées évoluera fortement dans les prochaines années, sous l'influence de la législation et de la jurisprudence communautaire.

*3.1 La libéralisation des services et le principe de reconnaissance mutuelle : un mouvement en cours*

L'intérêt de la législation communautaire pour les professions réglementées est né de la réalisation progressive du marché intérieur. Dès le Traité de Rome (1957), en effet, la liberté de circulation des services et celle des travailleurs sont mentionnées comme deux des dimensions essentielles du marché commun, aux côtés de la liberté de circulation des marchandises et des capitaux. Le principe de la liberté de circulation des services est développé par les articles 56 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'article 56 précise notamment : « les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation. » D'autre part, le Traité garantit également la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (article 45) et la liberté d'établissement des ressortissants communautaires dans tout pays de l'Union (article 49). Dans l'application de ces principes, seules sont acceptées les exceptions dûment justifiées liées à l'administration publique, à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique.

Compte tenu de la hiérarchie des normes, qui place le droit communautaire au dessus des lois françaises, les principes que nous venons de rappeler ont une valeur quasi constitutionnelle. Pourtant, il a fallu en réaffirmer l'importance dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. En effet, la mise en œuvre du marché intérieur des services et du travail s'avérait très incomplète en raison du maintien dans les faits de nombreuses barrières réglementaires nationales. Pour y remédier, la Commission Européenne a placé la libéralisation des services et la mobilité des travailleurs parmi ses priorités. Elle souhaitait notamment par là augmenter le choix offert aux destinataires des services et améliorer la qualité des services pour les consommateurs comme pour les entreprises utilisatrices de services. Ceci a conduit à de nombreuses initiatives sectorielles (libéralisation des services de transport, des services énergétiques, des services de télécommunication, des services postaux) dont certaines ne sont pas

encore achevées (c'est le cas de la libéralisation des services postaux et de la libéralisation du transport ferroviaire par exemple).

Néanmoins, la principale initiative de la Commission a été la directive « Services », qualifiée par ses détracteurs de directive « Bolkestein », du nom du Commissaire européen qui en est à l'origine. La discussion de cette directive a duré presque trois ans, entre la présentation de la proposition de la Commission Européenne en janvier 2004 et l'adoption définitive de la directive en décembre 2006. Cette discussion a donné lieu à des débats extrêmement vifs, notamment dans le cadre de la campagne référendaire française autour du Traité établissant une Constitution pour l'Europe au printemps 2005 : on se souvient de l'irruption du « plombier polonais » dans la campagne. La crainte était alors que ce soit le droit du pays d'origine du prestataire de service qui soit appliqué, ce qui aurait pu conduire à une forme de dumping social. La directive « services » est dès lors apparue aux yeux de nombreux Français comme le symbole d'une Europe libérale dont ils ne voulaient pas. En réalité, le « plombier polonais » a surtout contribué à brouiller la compréhension des enjeux de la directive comme du traité constitutionnel. Néanmoins, la directive « services » a été adoptée en deuxième lecture en décembre 2006 après que le principe du pays d'origine en a été retiré.

Le champ de la directive comporte des exclusions notoires parmi lesquelles : les services d'intérêt général non économiques (magistrature, police, défense), les soins de santé publics ou privés (médecins, dentistes, etc.), ou encore les services fournis par les notaires et les huissiers de justice nommés par les pouvoirs publics. On remarquera cependant que la directive affirme la primauté des textes communautaires sectoriels : par conséquent, les exclusions figurant dans la directive service, ne préjugent pas de la possibilité de directives sectorielles futures.

Pour les secteurs concernés, la directive prévoit deux principes à mettre en œuvre – la liberté d'établissement des prestataires et la simplification administrative (avec la mise en place d'un guichet unique pour les procédures d'autorisation) –, le délai de transposition étant fixé

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

au 28 décembre 2009. A cette date, il est prévu que les Etats membres présentent un rapport à la Commission comportant notamment les informations relatives à l'ensemble des régimes d'autorisation. Chacun de ces rapports sera mis à disposition des autres Etats membres qui auront six mois pour communiquer leurs observations et critiques éventuelles. Les parties intéressées (notamment les entreprises de services) seront également consultées sur la base de ces rapports. La Commission présentera ensuite ses commentaires sur ces rapports puis, un an plus tard (en décembre 2011), un rapport complet sur l'application de la directive. Ce dispositif d'évaluation mutuelle vise à accélérer le processus de libéralisation et pourrait s'avérer un outil puissant.

Dans le cadre de la transposition de la directive « services », l'équipe de Marie-José Palasz, chef de mission au Service du Contrôle général économique et financier, procède à un « screening » des régimes d'autorisation (dont le nombre est évalué entre 700 et 800). Pour « survivre » à la transposition, ces régimes d'autorisation doivent satisfaire aux conditions suivantes : ne pas être discriminatoires (sur la base de la nationalité), être nécessaires (c'est-à-dire satisfaire à une raison impérieuse d'intérêt général comme l'ordre public, la protection du consommateur, l'environnement, la sécurité publique ou encore la loyauté des affaires) et être proportionné à leur objectif (ce qui sera évalué sur la base de comparaisons entre secteurs et entre Etats ou encore sur la base de question comme : en quoi un contrôle a posteriori ne peut pas remplacer une autorisation préalable ?). Si ces critères ne sont pas respectés, les régimes d'autorisation doivent être corrigés ou abrogés. Il semblerait néanmoins que le processus ne sera pas complètement terminé à la fin du délai de transposition et que les ministères concernés prendront des risques, préférant être sanctionnés par Bruxelles plutôt que d'affronter eux-mêmes les protestations de professionnels.

Au delà de la libéralisation des « services », la Commission européenne s'est également donnée pour objectif de favoriser la mobilité des travailleurs. Pour cela, elle a pris l'initiative d'une directive

sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, adoptée en septembre 2005<sup>48</sup>, transposée en France par une ordonnance du 30 mai 2008. Cette directive est importante pour le futur des professions réglementées car elle vise explicitement, en utilisant le principe de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles acquises dans les Etats membres de l'Union, à contribuer à la flexibilité des marchés du travail et à amener à une libéralisation accrue de la prestation des services. Elle cible de ce fait les professions réglementées, ici définies comme « une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée ». Certaines professions avaient de leur côté déjà fait l'objet de directives sectorielles en vue de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles : c'est le cas notamment des médecins (1993), infirmiers (1977), dentistes (1978), vétérinaires (1978), sages-femmes (1980), pharmaciens (1985), et architectes (1985). La directive de 2005 modifie néanmoins ces directives sectorielles pour en accroître la portée.

### *3.2 Un mouvement appelé à se poursuivre : l'épée de Damoclès au-dessus des professions réglementées*

La législation communautaire récente va donc conduire à un examen systématique des barrières à l'entrée. En particulier, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles va entraîner à moyen terme une harmonisation des formations à l'échelle européenne, comme c'est

<sup>48</sup> Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

envisagé pour les vétérinaires, et ainsi faire pression à la baisse sur les barrières à l'entrée. Elle devrait également faciliter le développement de la prestation de services d'artisanat par des étrangers, comme c'est déjà le cas dans le secteur du bâtiment. Le « plombier polonais » deviendrait ainsi une réalité dans les secteurs où l'on manque de main-d'œuvre, par exemple chez les infirmiers ou dans les professions réglementées, en général dans les zones rurales où les professionnels français rechignent à s'implanter. Ceci sera facilité par la fin de la période transitoire qui a limité l'immigration en provenance des nouveaux Etats membres jusqu'à la fin de l'année 2008. Il est néanmoins important de rappeler que, par différence avec le mythe du plombier polonais, les professionnels étrangers se verront appliquer le droit français. Dans la plupart des professions, ils devront en outre justifier de la maîtrise de la langue française. Le principe de reconnaissance mutuelle devrait donc permettre d'ouvrir de plus en plus les professions réglementées. Il est en outre une opportunité pour les professionnels français qui souhaitent exercer à l'étranger. Ceci devrait du reste conduire à réviser les règles de détention du capital qui empêchent de nombreuses structures françaises de grossir et de développer l'exportation de prestations de services. Compte tenu du développement rapide des exportations de services, il serait dommage de ne pas permettre aux professionnels français de prendre part au mouvement. La Commission réfléchit du reste à la possibilité de créer un régime européen des sociétés de service.

Certaines professions, comme les notaires, qui sont exclues du champ de la directive « services », ne sont pas pour autant protégées de l'évolution de la législation communautaire. En particulier, la Commission européenne reproche à la France de réserver l'accès et l'exercice de la profession de notaire aux seuls ressortissants nationaux. La France justifie cette disposition en soulignant le statut d'officier public des notaires. Cependant, la Commission estime que toutes les activités des notaires ne relèvent pas de l'exercice de l'autorité publique. Il pourrait donc arriver aux notaires la même chose qu'aux commissaires-priseurs. L'exercice des missions strictement liées au statut d'officier

public serait réglementé et réservé aux notaires français mais non le reste des activités. Les notaires français se défendent en expliquant qu'ils effectuent une péréquation entre les actes qu'ils réalisent en raison de la délégation de service public dont ils sont dépositaires (qui sont en général peu rentables) et leurs autres activités. Cependant, ce raisonnement a peu de chance d'être entendu par la Commission qui ne l'a jamais accepté dans son activité de contrôle de la concurrence, à l'exception de la notion de service universel aux ménages peu aisés ou géographiquement isolés reconnu dans les industries de réseau (énergie et télécoms), qui donne lieu à péréquation ou compensation.

Indépendamment des initiatives de la Commission, le principe de la libre circulation des services et de la liberté d'établissement continuera d'être poussé par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), comme elle l'a fait jusqu'à présent. La jurisprudence est néanmoins tributaire des cas qui sont présentés devant la CJCE. La question pourrait se poser par exemple pour une société de taxis qui choisirait de faire travailler des ressortissants communautaires non français, par exemple dans une zone transfrontalière. Il est notable que la décision de la CJCE dans un tel cas pourrait remettre en cause non seulement la condition de nationalité mais l'ensemble du système d'autorisation comme cela a par exemple été le cas en Irlande avec la reconnaissance par décision judiciaire du caractère illégal du *numerus clausus* applicable aux taxis. On notera aussi que la question s'est déjà posée dans le cas des notaires en Espagne : un juriste britannique diplômé en droit notarial en Angleterre et en Espagne s'était vu refuser l'autorisation d'enregistrer la cession d'une propriété en Espagne pour le compte de clients britannique. La Commission européenne a alors menacé le gouvernement espagnol de l'assigner en justice devant la CJCE pour infraction à la libre prestation de service s'il ne supprimait pas la clause de nationalité. Devant cette menace, le gouvernement espagnol a cédé et la CJCE n'a donc pas eu à se prononcer. Cependant, la Commission n'a pas renoncé à son effort pour mettre fin aux conditions de nationalité chez les notaires européens : elle a ainsi assigné devant la CJCE sept Etats membres pour cette raison (la

### *Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France, le Luxembourg et l'Autriche). Le cas n'a pas encore été jugé mais la CJCE pourrait bien mettre prochainement un terme à la clause de nationalité applicable aux notaires en France et remettre en cause le statut d'officier public des notaires, ce qui aurait un impact sur l'ensemble des règles applicables à la profession (qui pourrait se voir alors appliquer les règles de la directive « services » pour peu que la Commission choisisse de les étendre aux notaires).

### *3.3 L'Europe, bouc émissaire ou nouveau terrain de luttes d'influence ?*

L'Union européenne pourrait ainsi être le principal aiguillon d'une évolution profonde des professions réglementées dans les prochaines années. Cependant, il est important de noter que le gouvernement français n'assume pas toujours cette orientation. Bien qu'il participe aux décisions prises à Bruxelles dans le cadre du conseil des ministres, qui co-décide avec le Parlement européen, il a souvent tendance à ne pas les défendre devant l'opinion publique française. Le cas de la directive « services » est exemplaire sur ce point. Alors que le gouvernement français s'y était montré dans un premier temps favorable, il ne l'a pas défendu devant la fronde des médias et d'une partie importante de la population. Le risque est que l'Europe se voit ainsi accusée de passer en force sur ces dossiers et que sa légitimité en soit affectée. Le résultat du référendum de 2005 et la faible participation aux élections européennes incitent à faire attention à ne pas se défaire sur l'Europe des réformes que l'on juge souhaitables mais que l'on n'ose pas assumer devant les électeurs.

Pour autant, force est de constater que l'Europe ne saurait être réduite à un bouc émissaire. Elle est devenue un lieu de décision essentiel sur les professions réglementées qui s'en sont vite rendues compte et qui n'hésitent pas à y exercer, autant qu'en France, des actions de lobbying. Bruxelles est ainsi devenu le lieu de luttes d'influence. Cependant, au lieu que ces luttes opposent uniquement

économistes et professionnels, elles opposent désormais aussi les professionnels entre eux, les points de vue pouvant diverger selon les nationalités. C'est là une faille importante dans la cuirasse des professions réglementées, qui pourrait conduire à des évolutions contraires aux souhaits des professionnels français et plus conformes aux espoirs des économistes.

## Conclusion

Le débat sur les professions réglementées n'est pas clos. De nombreux économistes continuent à dénoncer publiquement des barrières à l'entrée qu'ils estiment excessives et sources de rentes indues. Les professionnels dénoncent au contraire une mise au pilori qu'ils jugent injustes. Les pouvoirs publics sont ainsi mis dans une position inconfortable, obligés qu'ils sont de rendre des arbitrages, alors qu'ils sont accusés de partialité, notamment par les économistes qui dénoncent la capture du régulateur. De fait, l'impression est que les arbitrages rendus vont plutôt dans le sens d'un maintien du statu quo. Si quelques professions comme les avoués voient leur mode de fonctionnement complètement remis en cause, les modifications qui ont été apportées aux réglementations professionnelles restent essentiellement marginales et ne modifient pas ou peu les conditions d'entrée et d'exercice dans ces professions. Au cours des développements qui précèdent, nous avons essayé d'expliquer ce relatif statu quo et les raisons qui nous amènent à penser qu'il pourrait être remis en cause.

Nous avons tout d'abord souligné l'hétérogénéité de professions réunies sous l'expression de « professions réglementées ». Des professions artisanales aux professions libérales, mais aussi au sein de ces deux ensembles, les niveaux de qualification, les conditions d'accès et d'exercice varient beaucoup, créant autant de problématiques différentes et appelant des réponses adaptées à ces spécificités. Cette hétérogénéité rend la réforme difficile car elle conduit à donner un rôle

important à chaque ministère et à la négociation avec chaque profession, ce qui conduit le plus souvent à une réduction forte des ambitions initiales sous la pression des professionnels et du fait des risques politiques limités que semblent prêts à prendre les hommes politiques dans ce domaine. Cette dernière crainte peut sans doute s'expliquer : d'un côté, la droite ne souhaite pas se mettre à dos des professions qui sont l'une de ses clientèles politiques privilégiées ; de l'autre, la gauche est très mal à l'aise avec le concept de libéralisation, très mal connoté aux yeux des Français et de l'électorat de gauche en particulier. Enfin, il semblerait que les ministres aient en France un rôle de représentation des intérêts des professions qu'ils réglementent en vue des arbitrages rendus par le premier ministre ou le président de la République. Le fait que le socle de légitimité d'un ministre repose sur sa relation avec des professions qu'il réglemente n'est sans doute pas sans poser des problèmes de déontologie, et en même temps, il est normal que les professionnels puissent s'exprimer dans des débats qui les concernent au premier chef. L'équilibre dans ce processus de lobbying est donc difficile à trouver mais cette difficulté souligne la responsabilité du politique dans le choix à opérer.

La deuxième raison du statu quo est le dialogue de sourd entre économistes et professionnels, qui se poursuit en fait depuis plusieurs siècles. Les premiers dénoncent des privilèges que les seconds s'efforcent de nier ou de justifier, dans chaque cas en disant défendre les intérêts des consommateurs. Ces derniers ont en fait peu de moyens pour s'exprimer en raison notamment de la faiblesse des associations de consommateur. La seule autorité administrative indépendante qui puisse se prononcer sur le sujet, l'Autorité de la concurrence, n'a pu se pencher que sur des cas spécifiques dans le cadre des affaires dont elle a été saisie ou des avis qu'elle a eu à émettre sur tel ou tel projet de réglementation. Il est également vraisemblable que le dialogue de sourd entre économistes et professionnels a suscité le désintérêt de l'opinion publique. C'est dommage dans une société qui se caractérise par un fort degré de méfiance entre concitoyens et envers les institutions. La multiplication des statuts professionnels, auxquels les uns s'accrochent

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

parce que leur statut social en dépend, et que les autres critiquent parce qu'ils y voient des privilèges catégoriels, ne renforce pas cette confiance, bien au contraire. Les citoyens ont donc besoin de transparence sur ces sujets et de débats, alors qu'ils semblent aujourd'hui s'en désintéresser par lassitude.

La relation de l'Etat aux communautés de métiers, devenues dans le langage des économistes les « corporations » puis les « professions réglementées », a varié selon les époques. Mais le débat sur le caractère positif ou nuisible a perduré. Il est aujourd'hui renouvelé dans le contexte européen. La libre circulation des services est désormais un enjeu prioritaire pour la Commission européenne. Pour y parvenir, celle-ci s'appuie à la fois sur des initiatives législatives (libéralisation des services et reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) et sur la saisine de la Cour de justice des communautés européennes, les deux visant à se rapprocher du principe de libre circulation qui figurait d'ores et déjà dans les Traités. Si le lobbying des professions s'exerce déjà à Bruxelles, les divergences de point de vue entre professionnels des différents Etats membres pourraient faciliter une libéralisation qui remettrait profondément en cause l'accès aux professions réglementées en France. Le temps de l'Europe est néanmoins un temps relativement lent. Doucement, mais sûrement, pensons-nous, l'Union européenne va contraindre la France à rompre le statu quo.

De notre point de vue, il est exact que de nombreuses barrières à l'entrée sont devenues injustifiables. Nous ne plaidons pas ici pour une déréglementation qui resterait aveugle aux spécificités professionnelles mais pour des réformes qui ramèneraient progressivement les professions vers un statut plus proche du droit commun, permettant un accès plus équitable et une concurrence plus importante. Nous ne pensons pas que cela sera possible par des réformes nationales qui restent à ce jour bien modestes. En revanche, la remise en cause des professions réglementées par la construction communautaire donne l'occasion de définir un nouvel équilibre, moins cloisonné et limitant les barrières à l'entrée. Nous pensons que c'est une bonne chose et qu'il

serait opportun que les professionnels et les ministres concernés n'abordent pas ce rendez-vous dans une position simplement défensive.

## Bibliographie

Philippe Aghion, Gilbert Cette, Élie Cohen et Jean Pisani-Ferry, *Les leviers de la croissance française*, Rapport du Conseil d'analyse économique (n. 72), La Documentation française, septembre 2007.

Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, *Il Liberismo è di sinistra*, Il Saggiatore, 2007

Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, « Le libéralisme est de gauche », *Telos*, 12 novembre 2007.

Alberto Alesina et Francesco Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, MIT Press, 2008.

Yann Algan et Pierre Cahuc, *La Société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*, Editions Rue d'Ulm, 2007.

Jacques Attali, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, Rapport du groupe de travail présidé par Jacques Attali, La Documentation française, janvier 2008.

Paul Avrillier, Laurent Hivert et Francis Kramarz « Driven Out of Employment? The Impact of the Abolition of the Draft on Driving Schools and Aspiring Drivers », *Working Paper*, March 19, 2009.

Banque mondiale, *Doing Business 2009 : cinq années de réformes*, 2009.

James Buchanan and Gordon Tullock, *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press, 1962.

Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, La Documentation française, 6 décembre 2004.

Pierre Cahuc et André Zylberberg, *Les réformes ratées du président Sarkozy*, Flammarion, 2009.

Michel Camdessus, *Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport du groupe de travail présidé par Michel Camdessus, La Documentation française, 2004.

Piero Caracciolo, *Refaire l'Italie. L'expérience de la gauche libérale (1992-2001)*, Editions Rue d'Ulm.

Anne de Chambrier, *Les professions réglementées et la construction du marché intérieur*, Secrétariat d'Etat à l'économie suisse, Janvier 2004.

Pierre Chassigneux, *Proposition de réforme de la profession de taxi et des autres transports particuliers de personnes par véhicules de moins de dix places (voitures de petite remise, voitures de grande remise, véhicules motorisés à deux ou trois roues)*, Rapport du Préfet Pierre Chassigneux, 20 mars 2008.

Chopin, T. (2006). « La France, l'Europe et le libéralisme », Commentaire, Vol. 29, No. 115, pp. 669-678.

Alain Cotta, *Le corporatisme, stade ultime du capitalisme*, Fayard, 2007.

Jean-Michel Darrois, *Rapport sur les professions du droit*, Rapport de la Commission présidée par Jean-Michel Darrois, 8 mars 2009.

Jacques Delpla et Charles Wyplosz, *La Fin des privilèges : payer pour réformer*, Hachette Littératures, 2007.

G. Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'Etat-providence*, PUF, 1990.

Charles Guéné, *Vers une profession vétérinaire du XXIe siècle*, Rapport du Sénateur Charles Guéné, 22 décembre 2008.

Steven Kaplan, *La fin des corporations*, Fayard, 2001.

François Meunier, « Une astuce financière contre la pénurie de taxis », *Telos*, 2 novembre 2007.

*Peut-on réformer vraiment les professions réglementées ?*

Ogus, A., Paterson, I. et Fink, M. (2003) « The economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States », Research Report for the European Commission.

George Stigler (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics and Management Science, no. 3, pp. 3-18.