

Etude économique

Vers une réglementation efficiente et équitable des professions libérales

Octobre 2014

UNION NATIONALE DES PROFESSIONS LIBÉRALES

46, boulevard de la Tour-Maubourg – 75007 Paris – Tél. : 01 44 11 31 51

www.unapl.fr

ASTERES

81, rue Réaumur – 75002 Paris – Tél. : 01 44 76 89 16 – Fax : 01 70 24 73 57

contact@asteres.fr – www.asteres.fr



Dr. Michel CHASSANG
Président de l'UNAPL
Michel.chassang@me.com
Tél. (06) 85 72 60 83

Chirine MERCIER
Déléguée Générale
chirine.mercier@unapl.fr
Tél. 01 44 11 36 32

A S T E R è S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s

Nicolas Bouzou
Directeur fondateur d'Asterès
nbouzou@asteres.fr

Hélène Timoshkin
Economiste
htimoshkin@asteres.fr

Sommaire

	Contexte et objectifs de l'étude	4
	Synthèse opérationnelle	5
<i>Partie 1</i>	Les grandes lignes du débat	7
	A. Une opposition ancienne	7
	B. Le cadre européen	8
	C. Lecture critique du rapport de l'Inspection générale des finances	10
<i>Partie 2</i>	La réalité des professions libérales réglementées	12
	A. Définition et méthode	12
	B. Poids économiques des professions libérales réglementées	13
	a. Professions de santé	17
	b. Professions du droit	18
	c. Professions du chiffre	19
	d. Autres professions techniques	20
<i>Partie 3</i>	Analyse économique des régimes d'autorisation	21
	A. Les spécificités des services réglementés	21
	B. La réglementation : réponse spécifique à une défaillance de marché	25
<i>Partie 4</i>	Les coûts de la dérèglementation	28
	A. Les coûts liés à la levée des interdictions	28
	B. Les coûts liés à la préservation de la qualité	29
	C. Les coûts macroéconomiques de la dérèglementation	31

Contexte et objectifs de l'étude

L'Union Nationale des Professions Libérales (UNAPL) se mobilise contre l'ouverture à la concurrence des professions qu'elle représente, prévue par le futur projet de loi relatif à la croissance et au pouvoir d'achat. Asterès a été mandaté par l'UNAPL pour étudier les effets de la déréglementation sous l'angle économique.

La question de la libéralisation des marchés de services réglementés fait l'objet d'un débat public, nourri depuis plusieurs années par la publication de rapports et d'études. Le débat a pris une ampleur nouvelle avec l'ouverture des frontières européennes et l'impulsion donnée par la Commission européenne de déréglementer des pans entiers de l'économie. Concernant les professions réglementées, **les directives 2005/36/CE sur les qualifications professionnelles et 2006/123/CE dite directive « services »**, préconisent l'ouverture à la concurrence de certaines professions dans l'objectif de favoriser la compétitivité de ces secteurs et générer, à terme, un effet positif sur la production et la création d'emplois. En France, l'actualité est marquée par **le rapport réalisé par une mission de l'Inspection Générale des Finances**¹ et rendu public ce mois-ci. La mission épingle 37 professions bénéficiaires, selon elle, de rentes induites par une réglementation trop contraignante et « *sans justification autre qu'historique* ». Le rapport préconise ainsi la déréglementation de certains services jugés économiquement inefficaces.

Qu'en est-il réellement ? Qu'est-ce qu'une rente économique et comment est-elle justifiée ? Les professions libérales réglementées en bénéficient-elles vraiment ? Quels seraient les coûts d'une déréglementation ? La présente étude vise à **apporter des clefs de lecture à la fois micro et macroéconomiques** au débat en se focalisant sur les **professions libérales réglementées**². La loi³ définit les professions libérales à l'aide de quatre critères essentiels : l'indépendance, la responsabilité personnelle du professionnel, le caractère intellectuel ou technique de la prestation nécessitant une qualification professionnelle appropriée, et enfin le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle.

D'une part, **la nature particulière de ces activités** conduit à les soustraire à l'analyse concurrentielle classique et justifie la mise en place des réglementations visant à faciliter la rencontre de l'offre et de la demande sur ces marchés. D'autre part, la grande diversité des professions, des activités et des réglementations **nécessite une approche sectorielle** qui tient compte des spécificités de chaque profession.

Le souci d'un fonctionnement optimal de ces marchés plaide pour **une révision des règles devenues obsolètes**. Mais, pour être **efficace et équitable**, la modernisation des professions libérales réglementées doit :

- **Respecter les missions assignées à ces professionnels** et la **compatibilité avec notre système de valeurs**, au-delà des considérations purement comptables
- Tenir compte des **coûts induits** pour le consommateur, la collectivité et la puissance publique
- **S'inscrire dans une logique de cohérence avec la politique du Gouvernement** et le contexte macroéconomique actuel

¹ Rapport N 2012 M 057 03, « Les professions réglementées », mars 2013

² Le périmètre de l'étude exclut de fait certaines des professions examinées l'IGF (taxis, coiffeurs...)

³ Loi du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives

Synthèse opérationnelle

Les mutations économiques, technologiques et législatives transforment en profondeur les conditions d'exercice des professionnels libéraux. Pour rester compétitifs et préserver leur rôle économique et social, ces derniers doivent participer à une modernisation de leur cadre réglementaire et des formes d'organisation. Cette modernisation doit cependant tenir compte de leurs spécificités, s'inscrire dans une réflexion d'ensemble et se réaliser avec les professions et non contre elles.

Les professions libérales réglementées occupent un rôle particulier dans l'économie nationale

- ✓ Certaines, comme les notaires ou les huissiers, sont directement délégataires d'une **mission de service public**. D'autres, comme les médecins ou les architectes, fournissent des **prestations d'intérêt général**.
- ✓ Elles rendent la plupart du temps **un service personnalisé et de proximité** et assurent, grâce aux règles relatives à l'installation, un **maillage efficace du territoire national**.
- ✓ **Les services rendus par les professions libérales réglementées dégagent une forte valeur ajoutée.**
 - Leur VA s'est établie à **75 milliards** d'euros en 2010, soit **8%** de la valeur ajoutée totale du secteur marchand⁴.
 - **L'emploi salarié y est sensiblement plus qualifié** que dans le reste du secteur marchand : cadres et professions intermédiaires représentent un peu moins des **deux tiers** des effectifs salariés.
- ✓ **Les professions libérales réglementées se caractérisent par des revenus supérieurs à la moyenne nationale.**
 - En 2010, le revenu moyen de ces professions, mesuré par le BNC (bénéfice non commercial)⁵, s'est établi à **54 250 euros**.
 - Des disparités existent toutefois à la fois entre les professions et au sein d'une même profession.
 - Les hauts niveaux de bénéfice sont la contrepartie d'une **durée des études et d'une charge de travail sensiblement supérieures à la moyenne**.
- ✓ **Le potentiel économique de ces secteurs est fort.**
 - Le chiffre d'affaires et l'emploi salarié d'une entreprise libérale réglementée sont en moyenne **quatre fois plus faibles que dans le reste du secteur marchand**.
 - L'entreprise unipersonnelle et l'exercice à titre individuel restent prépondérants.

⁴ Hors agriculture, finance et assurances

⁵ Le BNC se calcule par soustraction des charges aux recettes nettes perçues

- Les entreprises qui emploient plus de 10 salariés ne représentent que **5% des activités libérales réglementées**, mais réalisent un chiffre d'affaires moyen de **4,4 millions** d'euros (moyenne du secteur libéral réglementé : 243 800 euros).

Les spécificités des marchés de services réglementés justifient l'existence de dispositifs qui visent à garantir leur fonctionnement

- ✓ Les **spécificités des services réglementés** ne rendent pas une régulation intégrale par le marché optimale.
- ✓ **Les restrictions en vigueur** visent à faciliter la rencontre de l'offre et de la demande et **constituent une condition essentielle du bon fonctionnement de ces marchés**.
- ✓ Les mutations entraînées par une globalisation de la demande et les évolutions technologiques appellent une modernisation des professions libérales. Compte tenu de leurs spécificités, la modernisation se fera au moyen d'une re-réglementation.

Les coûts de la déréglementation doivent être pris en compte et rapportés aux gains attendus

- ✓ Le débat se concentre aujourd'hui sur les gains attendus d'une ouverture à la concurrence, mais **reste largement lacunaire sur l'estimation des coûts qui y sont associés**.
- ✓ Du point de vue microéconomique :
 - **La levée des réglementations en vigueur présente des coûts directs et indirects importants** pour la puissance publique
 - **La mise en place de nouvelles réglementations** visant à préserver la qualité des services **induit des coûts supplémentaires**
- ✓ Du point de vue macroéconomique :
 - **L'impact négatif** sur l'emploi et les ressources des professionnels concernés par la restructuration **risque d'être important dans une économie à peine sortie de récession**.
 - **Peu cohérentes avec la ligne politique actuelle du Gouvernement**, de telles conséquences seraient contraires à l'effort d'accroissement des marges des entreprises et de relance de l'investissement privé.

A. Une opposition ancienne

Depuis le 18^{ème} siècle, économistes et professions réglementées se livrent à un bras de fer, les premiers réclamant la fin des règles protectrices et les seconds leur maintien. Le principal argument des économistes est que les barrières à l'entrée des secteurs entravent la libre concurrence, ce qui a pour effet de limiter les emplois générés, d'induire des prix élevés et d'affecter la qualité de l'offre. Par ailleurs, les professions réglementées disposeraient d'un important pouvoir de pression sur les décideurs politiques.

Il est toutefois fondamental de ne pas faire de généralité dans la critique des professions réglementées. Conditionner l'accès à certains métiers peut être pleinement justifié pour assurer la qualité de services présentant un fort intérêt pour la collectivité. L'analyse « coûts / avantages » de la régulation doit donc se réaliser au cas par cas, à l'échelle de chacune des professions réglementées.

L'émergence de la pensée libérale au 18^{ème} siècle

Depuis plus de 200 ans, les économistes et les professions « protégées » s'opposent. Les doctrines économiques s'élèvent en effet dès le 18^{ème} siècle contre les organisations des métiers industriels héritées du Moyen-Age. Ces organisations, qui encadraient dans les moindres détails les métiers qu'elles représentaient, ont alors été pointées du doigt par les économistes de l'école classique comme étant des freins à l'innovation, à l'investissement et à la réduction des prix. Ce courant de pensée traverse la Manche et trouve écho chez les physiocrates et les libéraux français, dont Quesnay et Turgot.

L'échec de 1776

En 1776, alors contrôleur général des Finances de Louis XVI, Turgot présente au Conseil du roi ses « Six Décrets », dont celui sur la suppression des « jurandes et guildes ». L'article premier de ce décret n'est d'ailleurs pas sans rappeler les aspirations de la directive « services » de 2006 :

« Il sera libre à toutes personnes, de quelque qualité et condition qu'elles soient, même à tous étrangers (...), d'embrasser et 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. »⁶

Cette réforme soulève une violente opposition. Sous la pression, Turgot est révoqué. Necker, qui lui succède, rétablira les corporations au mois d'août 1776.

Le tournant de 1791

Le versant libéral de la Révolution française change radicalement la donne : le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier de 1791 actent la suppression des corporations et des syndicats.

⁶ Article premier de l'Edit portant suppression des jurandes et communautés de commerce, arts et métiers. Février 1776.

Un retour au corporatisme dans les années 1940

Le régime de Vichy (1940 – 1944) entreprend des travaux d'organisation, de centralisation et d'encadrement des activités. Dans une volonté politique de retour au corporatisme, **différents ordres voient le jour, dont ceux des médecins, des architectes et des experts-comptables**. A la Libération, De Gaulle fait entrer les ordres dans un cadre républicain.

1960 – 2008 : des rapports critiques mais peu suivis

Les rapports publics visant à orienter les grandes réformes structurelles de l'économie française préconisent, presque à l'unisson, la libéralisation des professions réglementées :

> En 1960, le **comité Rueff – Armand** publie son rapport sur « les obstacles à l'expansion économique »⁷. Les notaires, les taxis et les pharmaciens étaient notamment dans le viseur du comité, mais pas les experts-comptables.

> En 2004, les **rapports Camdessus⁸ et Cahuc – Kramarz⁹** relancent le débat. Comme en 1960, la volonté politique de conduire les réformes proposées fait défaut.

> En 2008, c'est au tour du **rapport Attali¹⁰**, « pour la libération de la croissance », de proposer l'ouverture de certaines professions.

> En septembre 2014, le Ministère de l'Economie a rendu public le **rapport commandé en 2013 à l'Inspection Générale des Finances**, relatif à l'examen des 37 professions réglementées les plus « rentables ». Le rapport cible de nombreuses professions du droit et de la santé et préconise une levée des monopoles en place. Ce rapport fait l'objet d'un examen plus détaillé ci-dessous.

B. Le cadre européen

La question de l'ouverture des professions réglementées à la concurrence a pris une ampleur nouvelle dans le contexte de l'intégration européenne. L'ambition de construire un marché commun fondé sur la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services a été affirmée dès 1957. Presque cinquante ans après le Traité de Rome, le marché des services reste encore cantonné aux frontières nationales. La Commission européenne juge la situation d'autant plus préoccupante que les services, « *force économique dominante en Europe* », représentent plus de 70% du PIB dans tous les pays de l'Union. Les services professionnels comptent pour 9% du PIB européen.

C'est dans cet esprit que, dans ses communications de 2004 et 2005 portant sur les principes de libre concurrence dans ce secteur¹¹, la Commission a appelé à une « *modernisation indispensable des services professionnels* » dans un objectif de « *réduire les prix, d'améliorer la qualité ou d'innover* ». Selon la Commission, la déréglementation des services professionnels est un préalable nécessaire à l'accroissement de la compétitivité et à la création d'emplois et de richesse.

⁷ Comité institué par le décret n°59-1284 du 13 novembre 1959. « Rapport sur les obstacles à l'expansion économique ». Juillet 1960

⁸ Groupe de travail présidé par M. Camdessus. « Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France ». Octobre 2004

⁹ P. Cahuc, F. Kramarz. « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle ». Décembre 2004

¹⁰ Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française. Janvier 2007. Page 170

¹¹ Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, Bruxelles, 9 février 2004, COM suivi du Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, Bruxelles, 5 septembre 2005, COM

L'objectif d'abaissement des barrières tarifaires destiné à établir un marché commun des services a été affirmé dans l'agenda de Lisbonne en 2000.

Deux directives majeures concernent les professions réglementées.

- **La directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles**

Adoptée le 7 septembre 2005 et entrée en vigueur en 2007, cette directive vise à **permettre à tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union de voir ses qualifications professionnelles reconnues dans un autre Etat membre**. Elle réaffirme les principes de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services au sein de l'Union. En particulier, **la directive impose la reconnaissance automatique des titres de formation de sept professions** : médecin, infirmier, dentiste, vétérinaire, sage-femme, pharmacien et architecte. Les restrictions à l'exercice ne peuvent être justifiées que pour des raisons d'intérêt général. Par ailleurs, la directive ne s'applique pas aux services participant, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique¹².

Elle a été modifiée par la directive 2013/55/UE, en vigueur depuis janvier 2014. La directive révisée vise à faciliter la mobilité des professionnels concernés. Elle introduit notamment une carte professionnelle européenne destinée à remplacer les procédures de déclaration existantes et à réduire les formalités relatives à la reconnaissance des qualifications.

- **La directive 2006/123/CE dite « directive services »**

Peu de directives européennes ont suscité autant de débats et d'appréhension que la « directive services ». Initialement appelée « Bolkestein », du nom de l'ancien Commissaire au Marché intérieur à l'origine de la proposition en 2003, la directive visait à libéraliser la prestation transfrontalière de services, en permettant à tout ressortissant légalement établi dans son pays d'origine de fournir une prestation sans se conformer à la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil. La polémique qu'a suscitée ce « principe du pays d'origine » a conduit à son retrait. La directive amendée a finalement été adoptée en 2006, mais **la nouvelle version vide la directive de son objet et ne constitue qu'un ersatz du projet d'origine**.

En substance, elle impose aux Etats membres de simplifier les démarches administratives relatives à la prestation de services pour les ressortissants européens. Les Etats doivent également garantir le libre accès aux services ainsi que leur libre exercice à tout ressortissant de l'UE. Les restrictions ne sont acceptées que pour autant qu'elles soient non-discriminatoires, proportionnées et justifiées par des raisons relatives à l'ordre, la santé, ou la sécurité publique, ou encore à l'environnement.

Excepté quelques réalisations concrètes comme la création d'un e-guichet unique pour les démarches administratives, la directive n'a eu qu'une portée déclarative. En outre, son champ exclut un grand nombre d'activités, à savoir :

- Les services non économiques
- Les services d'intérêt économique général
- Les services financiers
- Les services de réseaux (transports, télécommunications)
- Les services de la santé et certains services sociaux
- Les jeux

¹² En vertu de l'article 51 TFUE (titre IV relatif à la libre circulation des personnes, des services et de capitaux)

A ces directives transversales, il faut ajouter des **directives sectorielles** comme la directive 78/5/CE¹³ relative à la profession d'avocat, ou encore la directive 2013/34/UE sur les normes comptables des micro-entreprises commerciales¹⁴. La transposition de ces directives modifie en profondeur les règles d'exercice des professions concernées.

Dans une communication récente¹⁵, la Commission enjoint les Etats-membres à « *agir sans attendre* » et à « *commencer à examiner, au niveau national, les exigences en matière de qualifications imposées aux professions réglementées et le champ des activités réservées* ». Le document définit un cadre d'action dans lequel les Etats membres doivent présenter, d'ici avril 2015, un rapport indiquant les mesures qu'ils ont prises ou qu'ils ont l'intention de prendre pour lever les obstacles à la libre prestation de services.

C'est à la lumière de cette dernière communication qu'il convient d'interpréter l'examen de 37 professions réglementées mené par l'Inspection Générale des Finances. Rendu public ce mois-ci, le rapport est à servi de base au projet de loi relatif à la croissance et au pouvoir d'achat, en préparation au Gouvernement, et qui prévoit d'assouplir un certain nombre de règles relatives aux services professionnels.

C. Lecture critique du rapport de l'Inspection générale des finances

(1) *Un gain économique incertain*

La mission de l'IGF met en avant les retombées positives sur l'économie nationale des mesures d'assouplissement qu'elle préconise. Leur impact est estimé à un surcroît de croissance de 0,5 points de PIB et à la création de 120 000 emplois à un horizon de cinq ans. **Ces retombées doivent cependant être minorées** : elles ne tiennent pas compte des coûts induits par l'assouplissement et reposent sur des hypothèses discutables.

- **Les chiffres avancés** sont estimés par rapport à une situation où les règles en vigueur demeureraient stables. Ils **ne prennent donc pas en compte les coûts induits par les mesures préconisées**, à savoir la perte de revenu pour les professionnels concernés et les emplois détruits en conséquence. Ces coûts sont par ailleurs d'autant plus importants que la conjoncture économique est mauvaise. Dans le contexte macroéconomique actuel, il n'est pas certain que le ratio coûts/bénéfices soit aussi favorable.
- L'estimation repose sur l'hypothèse d'une baisse des prix de l'ordre de 20% (allant de 5% à 24% selon les secteurs). Cette baisse résulterait en particulier de la suppression de certains tarifs réglementés (tarifs des notaires sur les négociations immobilières et tarifs de postulation auprès des Tribunaux de grande instance des avocats). La mission fait état d'une baisse de 19% du prix moyen des activités juridiques. Or, **rien, en-dehors du cadre théorique de la concurrence, ne permet d'affirmer qu'une baisse des prix effective aura lieu.**
 - A elle seule, **la suppression du tarif réglementé ne règlera pas le problème d'asymétrie d'information qui existe entre le professionnel et le client** (cf. partie 3), qui n'est pas en mesure d'évaluer la valeur réelle de la prestation fournie. De plus, l'interdiction de toute publicité personnelle, qui concerne aussi bien les avocats que les notaires, ne permet pas à

¹³ Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise

¹⁴ Directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports associés de certaines formes d'entreprises

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 2 octobre 2013

ces professionnels de communiquer sur les prix comme c'est le cas sur les marchés concurrentiels classiques. Cette situation d'opacité induit le risque d'apparition de comportements opportunistes, résultant en des hausses de prix.

- **Le tarif de postulation (de grande instance) est déjà très bas** : régi par le décret n° 60-323 du 2 avril 1960, il s'élève à une centaine d'euros pour un intérêt du litige de 10 000 euros. Par comparaison, la postulation de première instance, en principe réglementée mais dont les honoraires sont en pratique libres, coûte en moyenne de deux à quatre fois plus cher. La libéralisation des prix serait donc dans certains domaines fortement inflationniste et défavorable au pouvoir d'achat des ménages.

(2) Une analyse partielle

L'analyse des professions est menée exclusivement sous l'angle de la rentabilité économique. Si cette orientation est d'emblée explicitée et clairement assumée par les rédacteurs du rapport, elle **néglige les aspects qualitatifs pourtant déterminants du point de vue économique bien que difficiles à mesurer, et ne permet pas de rendre compte de la réalité** de la plupart des professions étudiées. Les notions de qualité et d'éthique sont inséparables des activités juridiques, comptables ou de santé. L'éthique fait d'ailleurs partie des critères de définition, retenus par la loi, d'un professionnel libéral.

- **La mesure des risques encourus par les professionnels est limitée à un seul indicateur** : le taux de défaillances des entreprises. Or, le risque financier n'est pas le seul supporté par les professions libérales réglementées. D'une part, ces professionnels sont personnellement responsables des erreurs commises dans le cadre de leurs activités. D'autre part, ils courent le risque de voir s'appliquer des sanctions disciplinaires en cas de non-respect des règles de déontologie définies par la profession.
- **Le raccourci entre la rémunération** des professionnels, mesurée par le bénéfice comptable, **et leur « train de vie » est rapide** et ne tient pas compte des charges supportées par la plupart des professionnels (remboursement de l'office/étude/licence acheté(e) en début d'exercice).

(3) Une analyse partielle

Les méthodes utilisées par les auteurs du rapport sont partiales et discutables.

- **Les résultats chiffrés s'appuient sur des moyennes.** Or, d'une part, la moyenne ne permet pas de rendre compte de la diversité qui existe au sein de la population étudiée, a fortiori lorsque la population est composée de professions aussi variées. D'autre part, la moyenne est, par définition, très sensible aux valeurs extrêmes. Son niveau reflète donc rarement la réalité des situations. **La mesure de la moyenne aide à appréhender les grands agrégats, mais se prête mal à des estimations précises. Cela est d'autant plus vrai que l'écart-type, mesurant la dispersion des bénéfices au sein d'une même profession, s'est accru sur les dix dernières années pour la plupart des professions.** On observe une corrélation positive entre le bénéfice moyen et l'accroissement de l'écart-type. A titre d'exemple, ce dernier a cru de 0,1 point pour les médecins généralistes, de 0,2 points pour les notaires, d'1 point pour les administrateurs et liquidateurs judiciaires.
- **Le niveau de rémunération « considéré comme juste », fondé sur le jugement de quelques personnes, ne se prête pas à une analyse sérieuse.** Premièrement, les résultats sont extraits d'une enquête dont ni la méthode ni la composition de l'échantillon sondé ne sont révélés. Deuxièmement, les services professionnels réglementés revêtent un caractère technique ou intellectuel, et le

consommateur est rarement en mesure d'en apprécier la qualité. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence du fait de recourir à ce dernier pour estimer la valeur du service rendu (et donc la rémunération « normale » du professionnel).

(4) Une méthode contestable

Enfin, au-delà du contenu du rapport, c'est **la méthode utilisée par les pouvoirs publics qui soulève des interrogations.**

- **Le manque de communication dont le rapport a fait l'objet** est critiquable dans son principe, d'autant plus que les enjeux de la réforme sont importants et touchent à des questions d'intérêt général. Cette opacité a contribué à fausser le débat en favorisant la paranoïa et la circulation de chiffres hasardeux et sans fondement économique (« 6 milliards de pouvoir d'achat pour les Français »).
- De même, **l'absence de communication sur le contenu de la future « loi pour la croissance et le pouvoir d'achat »**, et le recours à une ordonnance empêchant de fait tout débat parlementaire, est contestable au regard des enjeux. Compte tenu de l'importance des réformes pour les professions concernées, ces dernières doivent se faire avec, et non contre, elles. Le contraste avec le Pacte de responsabilité est, à cet égard, saisissant : la réforme du marché de l'emploi a été adoptée en concertation avec les partenaires sociaux, et a même donné lieu à la mise en place d'une conférence sociale annuelle. Qu'est-ce qui justifie que la réforme des professions réglementées soit conduite par ordonnance, sans négociation à l'échelle nationale ? Pourquoi le relèvement des seuils sociaux, dont l'impact sur l'emploi serait potentiellement beaucoup plus fort que la réforme des professions réglementées, ne se fait-il pas par ordonnance ?
- **Les professions réglementées ont fait l'objet d'une stigmatisation par les pouvoirs publics.** Présentées comme étant des « rentiers »¹⁶, elles sont rendus responsables, dans le discours politique, de l'absence de croissance et de la faiblesse du pouvoir d'achat des Français. La méthode est non seulement contestable dans son principe, elle est en plus contre-productive, en ce qu'elle accentue les clivages entre les Français dans un contexte social déjà fragile.
- Enfin, **le caractère parcellaire des mesures intégrées au futur projet de loi** ne constitue pas une réponse adaptée aux enjeux que pose la modernisation des services professionnels, qui appellent une approche secteur par secteur et intégrant l'ensemble des parties prenantes. La démarche actuelle semble davantage relever d'opportunisme politique, dans un contexte où la France a de plus en plus de mal à tenir ses engagements européens, que d'une réflexion de fond sur les voies de réforme possibles des professions réglementées.

¹⁶ Voir par exemple l'article « Les rentiers de la République » dans *Alternatives économiques* du 23 août 2013

Partie 2 La réalité des professions libérales réglementées

A. Définition et méthodologie retenue

La Commission européenne a recensé plus de 250 professions réglementées en France¹⁷. Toutes les professions ne relèvent cependant pas du secteur libéral. En plus des professions médicales, légales et techniques, Bruxelles cible aussi des professions classées comme artisans (taxis, coiffeurs, plombiers, réparateurs, bouchers...) et qui échappent au périmètre de la présente étude.

Les professions libérales se définissent traditionnellement comme des experts indépendants, qui exercent à titre individuel, engagent leur responsabilité civile et se plient au respect de principes éthiques. Le caractère réglementé de leurs activités constitue la contrepartie de leur indépendance. **Les activités réglementées représentent plus de la moitié des professions libérales.**

L'émergence de nouvelles professions dans les domaines du conseil, de l'art ou de l'enseignement dans les années récentes, a transformé la composition du secteur. Encore minoritaires¹⁸, **les professions libérales non-réglémentées affichent néanmoins un taux de croissance dynamique.** Entre 2008 et 2010, elles ont bondi de 25% alors que le secteur libéral dans son ensemble ne progressait que de 10%. Cette dynamique a été en partie impulsée par la création du statut d'auto-entrepreneur en 2009.

Jusqu'à récemment, il n'existait pas de périmètre juridique officiel des professions libérales. Une première tentative de définition figure paradoxalement dans la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Aux termes de la directive, « *la profession libérale désigne toute profession exercée sur la base de qualifications professionnelles appropriées, à titre personnel sous sa propre responsabilité et de façon professionnellement indépendante, en offrant des services intellectuels et conceptuels dans l'intérêt du client et du public* ».

A la suite d'une mobilisation professionnelle importante, **la loi de 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives met fin au flou juridique.** La nouvelle définition officielle rappelle les caractéristiques traditionnelles des professionnels libéraux (indépendance, responsabilité, haut niveau de qualification, caractère intellectuel ou technique de la prestation, intérêt du client ou public, respect de principes éthiques), mais se montre plus souple que celle proposée par la Commission. En particulier, les professions libérales « *groupent des personnes exerçant à titre habituel* » (et non pas nécessairement personnel), « *une activité de nature généralement civile* » (ce qui n'exclut pas, en principe, la possibilité d'exercer une ou des activités commerciales).

Par ailleurs, **le vide juridique s'est accompagné d'un relatif flou statistique.** La nomenclature actuelle de l'Insee et de la statistique officielle ne permet pas de rendre compte avec précision du poids des professions libérales dans l'économie nationale. Si la plupart des professions médicales sont bien isolées par un code NAF, ce n'est pas le cas des professions du droit : l'ensemble de ces métiers est regroupé sous l'appellation générique d' « activités juridiques ».

¹⁷ La base de données constituée par la Commission regroupe les professions réglementées couvertes par la directive 2005/36/CE : http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm

¹⁸ La liste du CNIC-RSI (Centre National de l'Immatriculation Commune) recense près de 470 000 professions libérales non-réglémentées

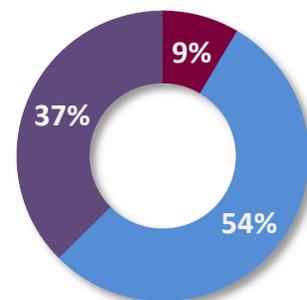
Pendant longtemps, il n'existait pas d'organisme réunissant en un lieu unique les statistiques relatives aux professions libérales. Ces dernières sont dispersées entre les Ordres professionnels, les informations fournies par les caisses de retraite et les déclarations fiscales des entreprises. Le législateur a cherché à mettre fin aux difficultés statistiques en instituant, par le décret n°2011-200 du 20 février 2011 portant création de la Commission nationale des professions libérales, un **Observatoire des activités libérales chargé de rassembler les données disponibles et d'effectuer un suivi statistique régulier du secteur libéral**. La nature encore parcellaire des données disponibles tient au caractère récent de l'initiative.

La présente étude s'appuie à la fois sur les données de l'Observatoire et sur la base **Elaboration des Statistiques Annuelles d'Entreprises (ESANE) de l'Insee**. Malgré des différences de périmètre et de méthode, la marge d'erreur entre les deux sources de données ne dépasse pas 1%, ce qui autorise une utilisation combinée des deux bases et garantit la fiabilité (sinon la précision) des résultats obtenus. 2010 est la dernière année pour laquelle l'ensemble des données est disponible. C'est l'année de référence choisie pour évaluer le poids économique des professions libérales réglementées.

B. Poids économique des professions libérales réglementées

Les professions libérales réglementées constituent traditionnellement le noyau dur des professions libérales. A elles seules, elles regroupent **plus de la moitié des professionnels du secteur libéral**. Leur exercice est soumis à un cadre très strict qui comprend à la fois des conditions d'inscription, des règles statutaires et d'exercice, et des sanctions disciplinaires. Les professions libérales réglementées se caractérisent par le rattachement à un Ordre professionnel ou à un statut particulier comme les officiers publics. On les classe généralement en trois grands sous-ensembles :

- Les **professions de la santé** comprennent les médecins, les différents auxiliaires médicaux, les chirurgiens-dentistes, les pharmaciens, les directeurs de laboratoires d'analyses médicales, les professionnels de la rééducation, les vétérinaires
- Les **professions du droit** comprennent les quatre officiers ministériels (notaires, huissiers, greffiers de tribunaux de commerce, commissaires-priseurs judiciaires), les avocats, les mandataires et administrateurs judiciaires
- Les **professions techniques, du chiffre et du cadre de vie** regroupent des professions aussi variées que commissaires aux comptes, experts-comptables, agents d'assurances, architectes, géomètres-experts, conseillers en propriété industrielle et en investissements financiers, experts fonciers, experts agricoles et forestiers.



■ Droit ■ Santé ■ Technique

Source : Observatoire de l'activité libérale, 2010

- ✓ En 2010, les professions libérales réglementées ont compté près de **545 000 professionnels¹⁹**, soit **2% de la population active**, répartis en 506 860 entreprises ayant réalisé 133 milliards de chiffre d'affaires.

- ✓ **Les activités libérales réglementées sont un secteur à haute valeur ajoutée.** Leur valeur ajoutée totale a été de 75 milliards d'euros en 2010, soit **8% de l'ensemble du secteur marchand** (hors agriculture, finance et assurances).
 - **L'emploi salarié dans le secteur libéral réglementé est plus qualifié que la moyenne du secteur marchand.** Les cadres et les professions intellectuelles supérieures constituent ainsi un tiers de l'emploi salarié du secteur (contre 16% dans le secteur marchand). De même, les professions intermédiaires représentent 27% du secteur (contre 19% dans le secteur marchand). Le nombre d'employés est supérieur (38% contre 27% dans le secteur marchand), mais les ouvriers ne représentent que 4% (contre 36% pour le secteur marchand).

- ✓ **Compte tenu du niveau élevé de la valeur ajoutée, le potentiel économique du secteur est encore peu exploité.** Les entreprises libérales réglementées représentent 17% des entreprises du secteur marchand, mais ne réalisent que 4% du chiffre d'affaires sectoriel. Le chiffre d'affaires moyen par entreprise s'établit à 262 000 euros, soit quatre fois moins que la moyenne du secteur marchand. Cette situation tient à la très petite taille des entreprises libérales réglementées.
 - **L'emploi salarié dans le secteur pourrait être plus développé.** En 2010, les professions libérales réglementées ont employé près de 565 600 salariés, soit une moyenne de 1,1 salarié par entreprise (contre 4,5 pour l'ensemble du secteur marchand). Les entreprises unipersonnelles y ont un poids prépondérant : 58% des entreprises n'emploient pas de salariés, 37% sont des TPE (de 1 à 9 salariés) et seulement 5% comptent plus de 10 salariés.
 - **L'exercice sous forme d'entreprise individuelle y est prépondérant et concerne 62% des professionnels.** Par définition, cette forme d'exercice présente des perspectives de développement modestes. Les deux tiers des professionnels exerçant à titre individuel ont ainsi représenté seulement 32% de la valeur ajoutée de l'ensemble du périmètre des professions libérales réglementées.
 - **L'exercice en société** (société d'exercice libéral à responsabilité limitée et société anonyme d'exercice libéral) **ne concerne que 30% des entreprises, mais représente 43% de la valeur ajoutée.**

- ✓ **Les professions libérales réglementées se caractérisent par un niveau de revenu généralement supérieur à la moyenne nationale.** En 2010, le revenu moyen de ces professions s'est établi à 54 250 euros bruts. Ce

¹⁹ Ces chiffres s'appuient sur les données mises à disposition par l'Observatoire des professions libérales et comprennent les professions ordinaires et les professions non ordinaires réglementées.

niveau relativement élevé est la contrepartie d'un haut niveau de qualification et d'une charge de travail importante. En soi il ne correspond donc pas forcément et a priori à une rente.

- **La durée moyenne des études supérieures s'établit à 5,5 ans** (et peut atteindre jusqu'à 12 pour les médecins spécialistes), auxquels il faut ajouter 2 ans de pratique en moyenne. A titre de comparaison, l'OCDE estime la durée moyenne des études supérieures en France à 4 ans.
- Dans une étude récente²⁰, l'institut COE-Rexecode rapporte qu'en France, **la durée du travail effective annuelle moyenne des travailleurs non-salariés à temps plein est parmi les plus élevées d'Europe**. En 2013, elle a été de 2 372 heures, soit 43% de plus que celle du salarié moyen à temps plein. Les non-salariés travaillent plus que les salariés dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, mais l'écart y est sensiblement plus faible qu'en France : 27% en Allemagne, 21% en Italie, 7% au Royaume-Uni. **Ces chiffres englobent l'ensemble des non-salariés et les données propres aux professions libérales ne sont pas directement disponibles, mais, de manière générale, ces dernières se définissent par une charge de travail importante.**

Au-delà de la moyenne sectorielle, **les professions libérales réglementées se caractérisent par des niveaux de revenu très hétérogènes**. Ces derniers peuvent varier de 25 599 annuels bruts en moyenne pour une sage-femme à 380 000 pour les greffiers de tribunaux de commerce. Les revenus sont également hétérogènes au sein d'une même profession.

²⁰ *La durée effective du travail en France et en Europe, juin 2014*

Les professions de santé

Nombre de professionnels en 2010	Nombre d'entreprises en 2010	CA moyen	Effectif moyen salarié	Poids de l'entreprise individuelle	Revenu annuel moyen	Coeff. de dispersion des revenus
406 400	380 000	231 710	0,7	91%	65 639 €	1,5

Principaux indicateurs économiques

- > **Les professionnels de santé ont réalisé un chiffre d'affaires total de 88 milliards d'euros** en 2010, soit un chiffre d'affaires moyen de 231 710 euros par entreprise.
- > **La valeur ajoutée de leurs activités a été de 47 milliards d'euros**, soit 44% de la VA de l'ensemble des activités libérales et 5% de la VA du secteur marchand.

Caractéristiques du secteur

- > **L'emploi salarié est peu développé.** Les professionnels libéraux ont employé 252 600 salariés en 2010, soit 0,7 salarié par entreprise.
- > **Le secteur de la santé est peu concentré.** 83% des professionnels n'emploient pas de salariés, 16% sont des TPE (1 à 9 salariés) et seulement 1% de PME (plus de 10 salariés).
- > Des différences contrastées existent cependant entre les professions : si les médecins sont 87% à exercer seuls, 90% des officines pharmaceutiques sont des TPE, et 37% des laboratoires d'analyses sont des PME.
- > **L'entreprise individuelle est la forme juridique privilégiée des professionnels de la santé (91%),** mais ne contribue qu'à 66% à la valeur ajoutée du secteur. L'exercice en société ne concerne que 7% des entreprises, mais elles réalisent 26% de la valeur ajoutée. L'exercice en société est relativement développé parmi les pharmaciens (38%) et les laboratoires (48%).

Des revenus plutôt élevés et faiblement dispersés

- > **Le bénéfice réalisé par les professionnels de la santé n'apparaît pas exorbitant.** En 2010, le bénéfice moyen s'est établi à 65 639 euros, soit 14% de plus que la moyenne des professions libérales. Le niveau de qualification, les responsabilités et la valeur ajoutée des professions médicales semblent largement justifier ce niveau de revenu.
- > **Les revenus sont relativement homogènes à la fois entre les professions et au sein d'une même profession.** La dispersion des revenus peut être directement observée à travers la ventilation par quartile du bénéfice comptable. En effet, plus de 91% des professionnels exercent au sein d'une entreprise individuelle. Le bénéfice comptable correspond donc à leur revenu, exception faite des laboratoires d'analyse médicale dont la moitié exerce sous la forme d'une SARL.
- > Dans l'ensemble, il existe une relative homogénéité de revenu au sein d'une même profession médicale. **L'écart interquartile**, défini comme le rapport entre le troisième et le deuxième quartiles et permettant d'obtenir un résultat corrigé des valeurs extrêmes, **s'élève à 1,5 en moyenne.**

Profession	1er quartile	2e quartile	3e quartile	4e quartile	Moyenne	Ecart interquartile
Médecin	33 390	58 465	79 464	122 366	73 411	1,4
Infirmier	22 851	35 977	47 178	72 549	44 691	1,3
Dentiste	35 476	65 761	93 526	154 117	87 168	1,4
Vétérinaire	19 838	36 818	67 026	145 599	67 453	1,8

Source : UNASA 2010, traitement Asterès

Les professions du droit

Nombre de professionnels en 2010	Nombre d'entreprises en 2010	CA moyen	Effectif moyen salarié	Poids de l'entreprise individuelle	Revenu annuel moyen	Coeff. de dispersion des revenus
67 000	53 000	341 300	1,9	79%	92 257 €	2,2

Principaux indicateurs économiques

- > **Les professionnels du droit ont réalisé un chiffre d'affaires total de 18,5 milliards d'euros** en 2010, soit un chiffre d'affaires moyen de 341 300 euros par entreprise.
- > **La valeur ajoutée de leurs activités a été de 14 milliards d'euros**, soit 2% de la VA totale du secteur marchand.
- > **Les avocats représentent 80% des professionnels du droit** avec 53 744 avocats en exercice en 2010.

Caractéristiques du secteur

- > **L'emploi salarié n'est pas particulièrement développé.** Au total, les professionnels du droit employaient 100 463 salariés en 2010, ce qui représente 0,7% du secteur marchand. Le nombre de salariés a reculé de 5% entre 2008 et 2010.
- > **Le secteur est plus concentré que la santé.** Les 67% d'entreprises unipersonnelles ne réalisent que 16% du CA total du secteur. Les TPE (29%) réalisent 43% du CA. Les PME ne représentent que 4% de l'ensemble, mais réalisent 40% du CA du secteur.
- > **Le poids de l'entreprise individuelle freine le développement du secteur.** 79% des professionnels exercent en individuel. Les EI ne représentent toutefois que 30% du chiffre d'affaires du secteur et seulement 22% de l'effectif salarié.

Des revenus élevés mais fortement dispersés

- > **Les activités juridiques se caractérisent par une forte dispersion des revenus.** En 2010, le bénéfice moyen variait de 64 128 € (commissaire-priseur judiciaire) à 380 400 € (greffier de tribunal de commerce) annuels. L'écart peut apparaître disproportionné compte tenu de la relative homogénéité de formation et des activités des professionnels du droit.
- > **La dispersion est également forte au sein d'une même profession (exception faite des avocats).** Comme pour les professions de santé, les professions du droit se caractérisent par un poids marqué des entreprises individuelles (79%). La dispersion du bénéfice comptable est donc du même ordre de grandeur que la dispersion des niveaux de revenu. **L'écart interquartile moyen est de 2,2.**
- > La faiblesse de la dispersion du bénéfice au sein des des avocats atteste de l'existence d'une saine concurrence entre les professionnels. **L'exemple des avocats illustre donc que réglementation et concurrence ne sont pas antinomiques.**

Profession	1er quartile	2e quartile	3e quartile	4e quartile	Moyenne	Ecart interquartile
Avocat	17 691	33 507	52 454	127 568	42 981	1,6
Commissaire-priseur	13 918	31 336	86 669	126 428	59 003	2,8
Huissier	27 119	72 000	133 758	293 357	102 879	1,9
Adm. judiciaire	22 018	73 725	227 441	527 272	150 583	3,1
Notaire	76 920	140 192	223 831	477 394	182 012	1,6

Source : UNASA 2010, traitement Asterès

Les professions du chiffre (activités comptables)

Nombre de professionnels en 2010	Nombre d'entreprises en 2010	CA moyen	Effectif moyen salarié	Poids de l'entreprise individuelle	Revenu annuel moyen	Coeff. de dispersion des revenus
28 746	25 000	591 790	5,5	34%	48 043 €	n.a

Principaux indicateurs économiques

- > **Les professions comptables ont réalisé un chiffre d'affaires total de 13 milliards d'euros** en 2010, soit un chiffre d'affaires moyen de 591 790 euros par entreprise.
- > **La valeur ajoutée de leurs activités a été de 8,5 milliards d'euros**, soit 8% de la VA du secteur libéral et 1,8% de la VA globale du secteur marchand.

Caractéristiques du secteur

- > **L'emploi dans les activités comptables est relativement développé.** L'effectif moyen s'établit à 5,5 salariés par entreprises, ce qui est supérieur à la moyenne du secteur marchand (4,5 salariés par entreprise).
- > **Le secteur des activités comptables est relativement concentré.** En effet, 4% des entreprises employant 20 salariés ou plus, contribuent à hauteur de 41% au chiffre d'affaires global du secteur. De manière générale, les PME (entreprises de plus de 10 salariés) représentent 11% des entreprises et réalisent 57% du chiffre d'affaires global. A l'inverse, **le poids des TPE (1 à 9 salariés) et surtout des entreprises unipersonnelles est moins important qu'au sein des autres professions libérales.** Les 44% d'entreprises unipersonnelles ne réalisent que 10% du chiffre d'affaires du secteur. Les TPE représentent 45% des entreprises et réalisent 33% du chiffre d'affaires.
- > L'exercice en société concerne deux tiers (67%) des entreprises du secteur comptable, ce qui explique le niveau relativement élevé du CA moyen par rapport aux secteurs de la santé et du droit.

Des revenus plutôt élevés et faiblement dispersés

- > **Les activités comptables affichent le niveau de bénéfice le plus faible des trois secteurs.**
- > Deux tiers des professionnels exerçant sous forme sociétale, le revenu n'est pas directement observable à partir du bénéfice comptable.

Les autres professions techniques réglementées

Architectes, géomètres-experts, agents d'assurance, conseillers en propriété industrielle et en investissements financiers, experts agricoles et fonciers

Nombre de professionnels en 2010	Nombre d'entreprises en 2010	CA moyen	Effectif moyen salarié	Poids de l'entreprise individuelle	Revenu annuel moyen	Coeff. de dispersion des revenus
51 661	54 500	275 400	2	60%	51 101 €	1,6

Principaux indicateurs économiques

- > Les professionnels techniques ont réalisé un chiffre d'affaires total de 15 milliards d'euros en 2010, soit un chiffre d'affaires moyen de 275 400 euros par entreprise.
- > La valeur ajoutée de leurs activités a été de 9 milliards d'euros, soit près de 0,9% de la VA totale du secteur marchand.
- > Les architectes représentent la moitié des professionnels (25 874 architectes en 2010)

Caractéristiques du secteur

- > L'emploi salarié n'est pas particulièrement développé. Au total, les professions techniques comptaient près de 95 000 salariés en 2010, ce qui représente 0,6% du secteur marchand.
- > Les professions techniques sont relativement concentrées. Les entreprises unipersonnelles dominent (60%), mais ne représentent que 20% du chiffre d'affaires. Les 40% de TPE représentent un peu moins de la moitié (47%) du chiffre d'affaires. Enfin, les PME ne représentent que 2,4% du total d'entreprises, mais un tiers du chiffre d'affaires global.
- > La profession des géomètres-experts se distingue par son nombre de PME : 13% des entreprises du secteur emploient 10 salariés ou plus (contre 1,7% en moyenne pour l'ensemble du secteur libéral).
- > Le poids de l'entreprise individuelle est moindre que dans les autres professions réglementées (excepté les experts-comptables) et ne concerne que 60% des professionnels de la technique. L'exercice en société concerne 44% des entreprises (dont 40% de SARL et 4% de SA/SAS). Les sociétés anonymes réalisent 14% de la valeur ajoutée.

Des revenus modérés et faiblement dispersés

- > Les données disponibles permettent d'estimer les niveaux de revenus des architectes, agents d'assurance et ingénieurs-conseils (soit les trois principales catégories des professions techniques) à partir du bénéfice réalisé.
- > Les professions techniques se caractérisent par des bénéfices modérés, et une faible dispersion intra-professionnelle : l'écart inter-quartile n'est que de 1,6 en moyenne.
- > Cette situation reflète l'existence d'une concurrence entre les professionnels.

Profession	1er quartile	2e quartile	3e quartile	4e quartile	Moyenne	Ecart interquartile
Agent d'assurances	32 648	60 817	90 898	154 009	84 632	1,5
Architecte agréé	7 298	22 401	38 966	81 421	37 504	1,7
Ingénieur-conseil	8 265	26 285	44 505	75 458	38 751	1,7

Source : UNASA 2010, traitement Asterès

Partie 3 Analyse économique des régimes d'autorisation

A. Les spécificités des services réglementés

- > Le modèle concurrentiel est peu adapté à l'analyse des professions libérales réglementées

La théorie économique classique considère les différentes réglementations comme autant d'obstacles au libre fonctionnement des marchés, qui ont trois effets majeurs :

- Elles **réduisent la concurrence** sur ces marchés
- Elles **rationnent l'offre** et donc l'emploi
- Elles **accroissent les prix** au-delà de leur niveau d'équilibre

Sur un marché libre et concurrentiel, l'équilibre résulte d'un ajustement de l'offre et de la demande par les prix. Un accroissement de la demande conduit, dans un premier temps, à une hausse des prix. Or, des prix plus élevés incitent les offreurs en place à accroître leur production d'une part, et encouragent l'arrivée de nouveaux offreurs sur le marché d'autre part. L'augmentation de l'offre qui en résulte conduit logiquement à une baisse des prix, qui retrouvent leur niveau d'équilibre.

En présence de réglementations, l'offre ne peut s'ajuster à la demande. En effet, les restrictions freinent l'arrivée de nouveaux offreurs sur le marché, ce qui maintient l'offre à un niveau structurellement inférieur à la demande et les prix restent supérieurs à leur niveau d'équilibre. Les tarifs réglementés ont également pour effet d'empêcher un ajustement par les prix. Cette situation conduit à la création d'une *rente économique*, définie comme la distance entre le prix pratiqué et le prix d'équilibre. Le profit ainsi dégagé par les offreurs constitue une perte sèche pour la collectivité : il réduit le pouvoir d'achat du consommateur et l'emploi sur le marché.

Les différentes réglementations peuvent être par ailleurs analysées comme résultat d'une action des groupes professionnels auprès des pouvoirs publics, visant à obtenir des conditions d'activité plus favorable (théorie de la capture du régulateur). Dans cette perspective, les ordres professionnels sont assimilés à une entente entre producteurs et les réglementations sont le reflet d'intérêts privés destinés à la protection d'une rente, et non une garantie de qualité au bénéfice du consommateur. En somme, l'inefficacité et le coût social des réglementations sont mis en avant pour justifier leur suppression. La réduction des exigences à l'entrée dans la profession doit accroître l'offre de services et favoriser la baisse des prix. De la même manière, la liberté des tarifs doit permettre une concurrence par les prix et, de ce fait, accroître l'efficacité et permettre l'innovation.

Cependant, **l'analyse en termes concurrentiels est trop générale et ne tient pas compte des spécificités des marchés de services professionnels.** Elle ne fait que transposer les concepts d'économie industrielle utilisée pour décrire les marchés de biens standardisés. En particulier, elle repose sur l'hypothèse que le consommateur dispose d'une information parfaite sur la qualité du service, et que son arbitrage entre les différents services proposés ne se fonde que sur les prix. Or, les clients ne connaissent pas toujours leurs besoins, *a fortiori* lorsque la prestation fournie présente un caractère technique, comme c'est le cas pour le médecin, le juriste ou l'expert-comptable. Le client n'est pas en mesure d'évaluer la qualité du service rendu et donc d'en déterminer le prix. **En l'absence d'un dispositif visant à faciliter la rencontre de l'offre et de la demande, ces marchés ne peuvent fonctionner de manière optimale.**

> Les spécificités des services professionnels justifient la mise en place d'un dispositif réglementaire

Les services professionnels réglementés échappent au champ de l'analyse concurrentielle classique. En particulier, ils se caractérisent par :

- La **prévalence de la qualité** sur le prix
- L'existence d'**asymétries d'information** entre le professionnel et le client
- La présence d'externalités
- Le caractère de « **bien collectif** » de ces services et la dimension d'**intérêt général**

(1) *La prévalence de la qualité sur le prix*

Les services fournis par les professions libérales réglementées se distinguent par l'importance attachée par le consommateur à leur qualité. La qualité d'une prestation médicale, juridique ou comptable a plus de valeur aux yeux du consommateur que son prix. Cette situation a pour effet de soustraire ces services à l'analyse concurrentielle classique. En effet, la qualité est une dimension difficilement mesurable, ce qui rend impossible l'attribution d'un « juste prix » (ou prix d'équilibre) au service fourni. Sur ces marchés, « *le choix économique est plus fondé sur le jugement que sur la comparaison des prix* »²¹. Autrement dit, la concurrence par les qualités l'emporte sur la concurrence par les prix. Dans une telle configuration, la présence d'autorités de jugement est nécessaire pour orienter le choix du consommateur. En l'absence d'un tel dispositif, la méfiance de ce dernier rendrait l'échange sur ces marchés impossible.

- Sur les marchés de biens non réglementés où la dimension qualitative domine (biens culturels, grands vins...), la valeur des biens est déterminée par une autorité esthétique, qui prend la forme d'un expert ou d'un classement qui bénéficient de la confiance du consommateur.
- Sur les marchés de services réglementés, la confiance du consommateur est obtenue par la mise en place de dispositifs de régulation comme les codes déontologiques, les sanctions disciplinaires ou les grilles tarifaires.

Le prix ne constitue pas un critère fondamental de choix.

(2) *L'existence d'asymétries d'information*

Les marchés de services professionnels se caractérisent par la présence d'**asymétries d'information entre le professionnel et le client**. La complexité de la prestation et le degré élevé de qualification du professionnel rend le service opaque aux yeux du consommateur. La théorie économique distingue trois degrés d'asymétries d'information :

- Les **biens de confiance** sont les biens ou services pour lesquels le consommateur n'est pas en mesure d'évaluer la qualité ni avant, ni après la prestation. La plupart des services réglementés entrent dans cette catégorie. Le patient doit s'en remettre à l'expertise de son médecin, de son pharmacien ou de son vétérinaire, de même qu'il n'a pas d'autre choix que de laisser son avocat ou son notaire régler les aspects juridiques de sa décision.
- Les **biens de recherche** regroupent les biens et services dont la qualité peut être recherchée par le consommateur en amont. Sur les marchés de services réglementés, les biens de recherche sont rares

²¹ L. Karpik, « *L'économie de la qualité* », Revue Française de Sociologie, XXX, 2, 1989

car les ordres professionnels interdisent ou restreignent la publicité du fait de son caractère commercial.

- Les **biens d'expérience** sont les biens et services dont la qualité peut être mesurée par le consommateur après la prestation. C'est le cas lorsque la prestation présente un caractère régulier (tenue des comptes d'une entreprise, etc).

La plupart des services réglementés relèvent de la catégorie des biens de confiance. Le consommateur n'est pas en mesure d'en évaluer la qualité et n'a pas d'autre choix que de faire confiance au professionnel. La relation professionnel/client est marquée par un déséquilibre informationnel. **Ce déséquilibre a une triple origine :**

- Le **caractère unique du service rendu.** Le consommateur du service n'a pas d'expérience dans le domaine. C'est par exemple le cas d'un litige, d'une maladie grave, d'une succession, etc.
- La **technicité de la prestation** et le degré d'expertise élevé du professionnel. Le client (ou le patient) ne dispose pas du même degré d'expertise.
- Le **caractère personnalisé du service rendu.** La prestation n'étant jamais la même, le client (ou le patient) n'a pas la possibilité d'acquérir à l'avance l'information relative à la qualité du service.

La confiance n'étant jamais spontanée, les asymétries d'information constituent une forme de défaillance de marché. L'incertitude sur la qualité du service fourni crée un climat de méfiance, qui conduit à un fonctionnement sous-optimal du marché voire à sa disparition pure et simple. La théorie économique distingue deux mécanismes à l'origine de cette défaillance : l'antisélection et l'existence d'aléa moral.

- Le phénomène **d'antisélection** a été mis en évidence par Akerlof (1970) sur les marchés des voitures d'occasion, où le client n'a pas la capacité d'évaluer la qualité du bien avant l'achat. Il est donc peu disposé à payer un prix élevé sachant qu'il court le risque d'acheter un bien de mauvaise qualité. Le prix moyen du marché baisse en conséquence, ce qui entraîne le retrait de voitures de bonne qualité du marché, par des vendeurs peu disposés à les vendre à bas prix. Le phénomène d'antisélection conduit à un marché composé de biens de mauvaise qualité, ce qui provoque, à terme, sa disparition. Selon la logique d'Akerlof, les « bons » professionnels, incapables de pratiquer des prix plus faibles sans perdre en qualité, sont contraints de quitter le marché faute de clients.
- **L'aléa moral** résulte de l'incapacité du consommateur à savoir si les actions mises en œuvre par le professionnel dans le cadre de la prestation sont adaptées à ses besoins. Cette situation crée un risque de comportement opportuniste de la part du professionnel : il peut soit produire un service de moindre qualité, soit au contraire d'une qualité supérieure à ce qui est nécessaire de manière à obtenir des honoraires plus élevés.

Théoriques, les phénomènes d'antisélection et d'aléa moral permettent néanmoins de comprendre pourquoi, en l'absence de réglementation, certains marchés de services sont caractérisés par un fonctionnement sous-optimal voire défaillant.

(3) La présence d'externalités

La plupart des marchés étudiés comportent des externalités associées à la production des services. En économie, une externalité est définie comme un effet externe créé par l'activité économique et qui procure à des tiers, sans qu'il y ait de contrepartie monétaire, un avantage gratuit (externalité positive) ou un dommage sans compensation (externalité négative). L'exemple le plus couramment avancé à titre d'illustration est celui de la pollution : les effets d'une activité industrielle polluante créent un dommage pour les tiers, mais les coûts ne sont pas supportés par le pollueur.

Dans le cas des professions libérales réglementées, leurs services sont porteurs d'externalités positives pour l'ensemble de la société :

- La qualité du service médical réduit les coûts associés à la maladie, supportés par la société.
- La qualité des services juridiques réduit le nombre de litiges ultérieurs, et donc les coûts de la justice, également supportés par la société.
- Le contrôle de la régularité des comptes par les professionnels du chiffre a de même un impact positif sur les finances publiques en réduisant la fraude fiscale.

A l'inverse, une mauvaise qualité du service rendu entraîne des coûts importants pour la société dans son ensemble. La réglementation relative à l'entrée sur ces marchés vise à accroître la qualité du service rendu et avoir ainsi un effet positif global sur la collectivité. **La rente économique** (définie comme la différence entre le prix pratiqué et le prix supposé d'équilibre) **induite par le rationnement de l'offre et la création de monopoles peut donc s'analyser comme la compensation monétaire des effets positifs globaux induits par ces activités.**

(4) Biens collectifs et intérêt général

Certains services professionnels présentent les caractéristiques de biens collectifs. Par opposition à un bien privé, un bien collectif est un bien public qui est utilisé simultanément par plusieurs agents. En outre, son usage ne peut être empêché. L'air ou l'eau sont les exemples les plus couramment invoqués pour illustrer la notion de biens collectifs.

Du fait de ces propriétés, la production de biens collectifs est sous-optimale sur un marché libre et concurrentiel. En effet, aucun agent économique n'est incité à produire un bien qui sera utilisé gratuitement par tous et dont il sera le seul contributeur. Les biens collectifs présentent souvent un intérêt général, qui justifie que leur production soit prise en charge par la collectivité et constitue à ce titre un service public. Lorsque la production des biens collectifs est assurée par l'Etat, elle est financée par l'ensemble de la société au moyen de prélèvements obligatoires.

Certains services professionnels revêtent le caractère de biens collectifs, d'autres sont directement délégataires de services publics. La réglementation est donc le pendant d'une gestion privée de ces biens collectifs. Par exemple, l'obligation pour une entreprise de s'enregistrer auprès du greffe du tribunal de commerce revient à associer le consommateur à la production du bien collectif qu'est la tenue du registre des entreprises. De même, l'obligation pour une entreprise de faire certifier ses comptes, revient à l'associer à l'objectif de sécurisation des recettes publiques et de réduction de fraude. L'obligation de faire appel à un expert dédié (commissaire aux comptes) et, partant, la création de monopoles d'activité, participe d'une volonté de garantir la qualité de la prestation.

B. La réglementation : réponse spécifique à une défaillance de marché

L'existence de réglementations vise donc à assurer une production optimale de services sur des marchés caractérisés par la prévalence de la qualité, l'existence d'asymétries d'information, la présence d'effets externes pour l'ensemble de la collectivité, et l'absence d'incitations marchandes à produire certains de ces services.

Dans cette perspective, la réglementation vise à instaurer un dispositif propre, d'une part, à inciter les agents à produire et, d'autre part, à garantir la qualité du service fourni.

On distingue généralement deux types de réglementations : les restrictions d'entrée sur le marché et les restrictions d'exercice de l'activité. Il faut en outre séparer la réglementation imposée par un régulateur externe (l'Etat) et l'autorégulation par les ordres professionnels.

(1) Les restrictions d'entrée sur le marché

Les restrictions d'entrée sur le marché peuvent être quantitatives ou qualitatives.

- Elles sont quantitatives lorsqu'elles déterminent explicitement le nombre de professionnels autorisés à exercer : c'est le cas des *numerus clausus* des professions médicales, ou encore la limitation du nombre de « charges » des officiers ministériels (huissiers, notaires, greffiers des tribunaux de commerce, commissaires-priseurs judiciaires, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation). Les restrictions quantitatives d'entrée sur le marché peuvent également prendre la forme d'activités ou de zones géographiques réservées.
- Les restrictions qualitatives se traduisent par des exigences de qualifications et d'aptitudes à l'entrée de la profession : des études longues, plusieurs années de pratique et un examen diplômant.

La réglementation des conditions d'accès à la profession répond à la volonté de **garantir un haut niveau de qualité** sur ces marchés, et à pallier le phénomène d'antisélection (cf. ci-dessus) qui joue en présence d'asymétries d'information. L'éducation et les diplômes permettent aux professionnels d'envoyer un signal fort de compétence à des consommateurs incapables d'évaluer la qualité du service.²² La création de monopoles géographiques répond, quant à elle, au souci d'assurer un maillage territorial équitable et à la volonté d'établir une proximité entre le professionnel et le client propre à favoriser une relation de confiance.

(2) Les restrictions d'exercice de l'activité

Les restrictions d'exercice de l'activité portent le plus souvent sur les honoraires et la forme juridique de l'exercice.

- **L'encadrement des honoraires** vise à prévenir l'antisélection en assurant aux « bons » professionnels un niveau de revenu qui compense leur investissement en qualité. L'encadrement des honoraires et l'instauration de tarifs réglementés participent en outre à la protection du consommateur, en empêchant une envolée potentielle des prix.
- **Les règles relatives à la forme d'exercice** visent à prévenir les comportements opportunistes en situation d'aléa moral (cf. ci-dessus). En tant qu'activités civiles, les activités libérales ne sont pas

²² A cet égard, il convient de noter que le niveau de qualité est maintenu en continu par l'obligation faite aux professionnels de se former tout au long de leur carrière.

soumises aux mêmes règles d'exercice que les activités commerciales. Avant la loi du 31 décembre 1990 qui a étendu la possibilité de constituer des sociétés d'exercice libéral (SEL) à l'ensemble des professions, seule la constitution de sociétés civiles était autorisée à la plupart des professionnels libéraux. **La responsabilité civile professionnelle en cas de faute est l'une des particularités des professions libérales réglementées.** A cet égard, il est à noter que la constitution d'une SEL par un professionnel libéral est sans effet sur sa responsabilité professionnelle, ce qui n'est pas le cas des sociétés commerciales. **L'obligation de souscrire à une assurance** est le résultat de cette responsabilité. L'assurance est un élément central du dispositif de confiance entre le client et le professionnel : le dommage créé en cas de faute est sans commune mesure avec l'honoraire perçu, le fait de s'adresser à un professionnel assuré est essentiel pour le client. En outre, l'assurance est une garantie supplémentaire de la qualité du service rendu : sans la qualité, l'assurance des professionnels ne serait possible qu'au prix d'une prime exorbitante, qui serait inévitablement répercutée sur le client.

- **Les règles relatives au capital social** visent, de même, à prévenir les comportements opportunistes et les conflits d'intérêt. La limitation de la propriété des entreprises libérales aux seuls professionnels vise à garantir leur indépendance, qui constitue le pendant de la responsabilité et une garantie de qualité.

(3) L'autorégulation par les ordres professionnels

L'analyse économique de la réglementation fait souvent l'impasse sur les modes de régulation autonomes. Pourtant, l'autorégulation par les ordres professionnels constitue souvent la forme la plus efficace de réglementation²³. En effet, l'ordre est constitué de professionnels eux-mêmes. D'une part, tous ont intérêt commun à garantir un haut niveau de qualité car le comportement opportuniste de la part d'un confrère est de nature à compromettre la réputation de l'ensemble de la profession. D'autre part, l'autorégulation a l'avantage de réduire les asymétries d'information entre le régulateur et le régulé, et donc les coûts associés. En effet, les professionnels sont les plus à même d'apprécier le niveau de qualité du service rendu.

L'autorégulation par les ordres professionnels se présente sous la forme d'un code déontologique d'une part, et de sanctions disciplinaires d'autre part.

- Le **code déontologique** fixe les principes dont le respect incombe aux professionnels, et vise à réguler l'exercice de l'activité dans le but d'en **garantir la qualité** et de **répondre aux défaillances propres à ces marchés de services singuliers** (cf. ci-dessus). Ainsi, les règles relatives au secret professionnel, à l'indépendance et au conflit d'intérêt procurent des garanties au consommateur/patient en présence d'importantes asymétries d'information. De même, les restrictions liées à la publicité, notamment sur les prix, visent à protéger le consommateur d'une publicité mensongère ou d'une concurrence par les prix au détriment de la qualité. Le risque de dégradation de la qualité du service est d'autant plus grand que cette dernière est difficilement observable par le client.
- L'existence d'un code déontologique s'accompagne de **sanctions disciplinaires** qui incombent au professionnel qui y déroge. Elles ont pour effet de réduire le risque d'aléa moral dans le but d'établir la confiance du consommateur et garantir la qualité du service rendu.

²³ Sous la direction de S. Harnay, « Régulations professionnelles et pluralisme juridique : une analyse économique de la profession d'avocat », Rapport pour le GIP Mission de recherche Droit et Justice, octobre 2013

Les marchés de services réglementés se caractérisent par une multiplicité de modes de régulation. Chaque réglementation obéit en outre à une logique propre et vise à répondre à une défaillance spécifique du marché. Tout processus de déréglementation doit donc prendre en compte chacune de ces spécificités.

En rendant l'offre de services plus rigides, les réglementations sont créatrices de rentes économiques. Mais ces rentes doivent être analysées comme la contrepartie des retombées positives de ces activités sur l'ensemble de la société. **Une analyse rigoureuse suppose que l'argument de perte du pouvoir d'achat du consommateur soit rapporté aux bénéfices tirés du bon fonctionnement de ces marchés.**

A. Les coûts liés à la levée des interdictions

B. Les coûts directs

L'ouverture à la concurrence représente un coût pour les professions visées par la déréglementation. Pour des raisons d'équité, ce coût doit être compensé par la mise en place de dispositifs d'accompagnement à la fois financiers et non-financiers. Plus précisément, les coûts de compensation se traduisent un système d'indemnisation et par la mise en place de dispositifs de formation et de reconversion des professionnels concernés par la déréglementation.

La loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, a supprimé la profession d'avoué près les cours d'appel en la fusionnant avec celle d'avocat. L'ambition était de rendre la procédure d'appel plus lisible pour le justiciable. Cette réforme a conduit à la destruction de 2 230 emplois (430 avoués et 1 800 salariés) et a représenté un coût total de près de 400 millions d'euros, répercuté sur le justiciable moyennant le paiement d'un timbre fiscal lors des procédures d'appel²⁴. Surtout, le coût social de cette réforme se fait encore sentir. Les moyens importants consacrés par l'Etat à la reconversion des salariés n'ont eu qu'un impact mitigé, puisque seuls 402 salariés ont obtenu un reclassement effectif. Deux tiers des salariés licenciés n'ont bénéficié d'aucun dispositif de reconversion. Il s'agit majoritairement de femmes peu diplômées et plus âgées que la moyenne des actifs, population fragile dont les perspectives d'un retour à l'emploi semblent limitées.

Il ne s'agit pas de remettre en question le bien-fondé de la réforme du 25 janvier 2011, qui s'inscrit dans l'effort de simplification de la profession d'avocat engagé depuis les années 1970 et qui a effectivement contribué à rendre la procédure d'appel plus lisible et moins coûteuse pour le contribuable. Il faut néanmoins sur le coût important de la réforme, aussi bien pour les pouvoirs publics que pour les salariés licenciés.

Les coûts liés à l'indemnisation et à la mise en place de plans sociaux doivent être pris en compte et intégrés dans le calcul coûts/bénéfices de la déréglementation. Une gestion rigoureuse des finances publiques suppose qu'une étude d'impact précise soit menée avant toute réforme.

C. Les coûts indirects

Il ressort de l'analyse qui précède que les services réglementés sont porteurs d'effets externes sur la société dans son ensemble. En visant à garantir un haut niveau de qualité des services rendus, la réglementation cherche à maximiser les retombées positives pour la collectivité. La rente économique qui résulte de ces réglementations peut s'interpréter comme une manière d'internaliser les externalités, et de compenser les prestataires pour le service rendu.

²⁴ « Suppression de la profession d'avoué », Rapport d'information n° 580 (2013-2014) de M. Patrice GÉLARD, 4 juin 2014

La levée des monopoles et leur ouverture à la concurrence aurait pour effet d'accroître l'incertitude sur la qualité du service rendu et porte le risque d'en faire subir le coût à la collectivité.

Plusieurs exemples peuvent être mobilisés pour illustrer les coûts induits d'une déréglementation :

- **L'ouverture du monopole des officines pharmaceutiques sur la vente de médicaments à prescription facultative** aurait potentiellement pour effet d'accroître la consommation de médicaments. La France se distingue déjà par un taux de consommation médicamenteuse parmi les plus élevés d'Europe, et les incidences sur le système de santé doivent être prises en compte.
- **L'ouverture du monopole des notaires sur les actes soumis à la propriété foncière** aurait pour conséquence de soustraire ces actes à l'authentification. Pour rappel, l'acte authentique relève de la compétence du notaire en tant qu'officier ministériel, et a la particularité d'avoir force exécutoire : il permet aux parties d'obtenir l'exécution de l'acte sans passer par un tribunal. La rédaction d'actes de propriété foncière sous seing-privé, qui ne bénéficie pas par définition d'une force exécutoire, porte le risque de multiplier les litiges juridictionnels et de représenter un coût important pour les tribunaux. La comparaison avec le système anglo-saxon, auquel le notariat est étranger, est à ce titre édifiante. Un chiffre régulièrement avancé²⁵ est celui d'un acte notarié sur 1100 faisant l'objet d'une contestation devant les tribunaux en France, contre une vente immobilière sur trois aux Etats-Unis.
- **L'ouverture du monopole des greffiers de tribunaux de commerce pour la tenue du registre des entreprises** ne trouve pas d'autre justification que le niveau élevé de leurs revenus. Cet argument ne nous paraît pas valable : l'efficacité avec laquelle ils s'acquittent de la tâche résulte en retombées positives pour l'ensemble des acteurs économiques et justifie l'existence d'une rente issue du monopole. Cette efficacité a été récemment soulignée par la Cour des Comptes dans un rapport remis en mai 2013 à la Garde des Sceaux²⁶. La Cour insiste sur le contraste qui existe entre les greffes privés et les greffes publics qui existent dans les juridictions consulaires mixtes²⁷ et « *dans lesquels le délai d'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS), fixé par le code de commerce à un jour ouvrable, peut atteindre plusieurs semaines* ». Par ailleurs, il convient de rappeler que l'activité des greffes privés ne représente aucun coût pour l'Etat.

D. Les coûts liés à la préservation de la qualité

L'histoire récente ne manque pas d'exemples de **déréglementations « ratées »** :

- **Celle du secteur bancaire dans les années 1980** est une illustration extrême des risques d'une déréglementation non-maîtrisée, qui a plongé l'ensemble des économies dans une crise bancaire sans précédent.
- **La privatisation des services publics de l'eau en Asie du Sud-Est** par une mise en concurrence d'opérateurs étrangers a, de même, résulté en une dégradation de la qualité du service rendu.

²⁵ Mais dont la source exacte n'a pas pu être identifiée

²⁶ Rapport sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale, 13 mai 2013

²⁷ Une juridiction mixte (également appelée échevinale) est composée de magistrats professionnels et de juges citoyens. En France, l'échevinage existe en Alsace-Moselle et en outre-mer.

Tous ces épisodes ont leur logique propre et ne s'appliquent pas directement au marché des services réglementés, mais délivrent un enseignement commun : **tout processus de déréglementation doit s'accompagner de « garde-fous » ou modes de régulation alternatifs visant à pallier les défaillances de marché à l'origine des réglementations.**

Cette nécessaire re-régulation résulte de deux facteurs : l'existence d'une phase de transition pendant laquelle les mécanismes concurrentiels se mettent en place, et la présence de spécificités propres aux marchés réglementés qui rendent impossible une régulation purement marchande (cf. ci-dessus).

- **Toute déréglementation suppose une phase de transition avant que le jeu concurrentiel ne se mette pleinement en place**, ne serait-ce que parce que les acteurs déjà présents bénéficient d'un pouvoir de marché par rapport aux nouveaux entrants. Cela suppose de mettre en place des mécanismes de régulation de la concurrence qui vérifie que les acteurs ne dérogent pas aux règles du jeu concurrentiel et qui sanctionne les phénomènes de cartellisation. Au début des années 2000, l'Autorité de la concurrence a ainsi sanctionné le cartel formé par les trois principaux opérateurs sur le marché des télécoms (France Télécom, SFR, Bouygues), pour cause d'entente sur les prix.
- **La déréglementation ne doit pas se faire au détriment de la qualité des services**, faute de quoi elle représenterait un coût important à la fois pour le consommateur et pour la collectivité dans son ensemble. Il ressort de l'analyse précédente que les réglementations en place visent précisément à garantir un haut niveau de qualité des prestations. Les spécificités de ces services réglementés rendent impossible leur régulation autonome par le marché. L'expérience montre que **le succès d'une libéralisation dépend de l'efficacité des nouvelles réglementations introduites** dans le cadre d'un processus de déréglementation :
 - **L'ouverture des opérateurs historiques sur les marchés de réseaux (télécoms) ou de monopoles naturels (eau, énergie)** s'est accompagnée de l'émergence de régulateurs sectoriels chargés de mettre en place de nouvelles formes de régulation. Ces mesures sectorielles visent à protéger les consommateurs, les zones géographiques ou les segments d'activité les moins rentables. L'instauration d'un service universel ou d'un service minimum en France en sont des exemples concrets.
 - De même, **l'ouverture réussie du transport aérien** a été rendue possible par une très stricte réglementation, qui prend la forme d'une multitude de textes relatifs aux passagers, au personnel navigant, aux compagnies aériennes, aux prestataires de services divers, et à la sûreté et la sécurité aérienne. Ces textes visent à instaurer des normes de qualité très précises, sans lesquelles le secteur ne pourrait fonctionner.
 - De manière similaire, **la liberté d'installation dont bénéficient les médecins** a conduit à une concentration des praticiens dans certaines zones et, partant, à la création de « déserts médicaux » dans d'autres régions de la métropole. Cette situation a conduit les pouvoirs publics à mettre en place des dispositifs propres à inciter les professionnels à s'installer dans ces zones « sinistrées », ce qui montre bien que **toute déréglementation, aussi souhaitable soit-elle, doit s'accompagner de mesures visant à en prévenir les insuffisances.**

De manière générale, la déréglementation d'un marché de biens ou de services où la dimension qualitative domine et dont la valeur n'est pas facilement mesurable, nécessite la mise en place de conditions propres à inciter les acteurs économiques à fournir une prestation de qualité, sans lesquelles un bon rapport qualité/prix serait impossible à obtenir.

Ces conditions se traduisent par une re-régulation visant à :

- Inciter les nouveaux entrants à investir
- Encourager ceux qui sont déjà dans l'activité à investir dans la qualité (pas évident quand trop de concurrence érode les marges)
- Prévenir l'insuffisance de l'offre ou au contraire le trop-plein d'offre

Cette nécessaire re-régulation représente un coût pour la puissance publique. **Ce coût induit doit être estimé et rapporté aux bénéfices attendus d'une déréglementation.** Or, la réflexion en la matière concernant les professions libérales est lacunaire. L'essentiel du débat porte sur l'allègement des réglementations en vigueur, sans s'interroger sur la nature et les modalités de régulation nouvelle des professions une fois la déréglementation actée.

E. Les coûts macroéconomiques de la déréglementation

F. La conjoncture économique actuelle se prête mal à une réforme d'envergure

La réforme des professions libérales réglementées doit prendre en compte le contexte macroéconomique actuel : croissance zéro, insuffisance de l'investissement, montée du chômage, dégradation des finances publiques, niveau élevé de la dette publique.

Or, les réformes mettent du temps à produire les effets escomptés (le rapport de l'IGF évoque des gains à l'horizon de cinq ans). La déstabilisation de l'économie est en revanche immédiate. En particulier, une réforme qui vise à baisser les prix aura des répercussions négatives sur :

- Les ressources des professionnels concernés et le pouvoir d'achat
- L'emploi dans les professions concernées (du fait d'un niveau élevé du coût du travail)

A ces répercussions, il faut ajouter les coûts induits de la déréglementation (voir ci-dessus).

En plus d'un rapport coût/bénéfices incertain (voir 1.b.), la question de l'opportunité d'une telle réforme dans le contexte macroéconomique actuel mérite d'être posée.

G. Les effets de la réforme portent le risque de décrédibiliser la politique économique du Gouvernement

La politique récente du Gouvernement se structure notamment autour de deux objectifs principaux :

- Les efforts pour accroître les marges des entreprises et relancer l'investissement privé (Pacte de responsabilité)
- Plus récemment la lutte contre le risque de déflation

Par ses effets à la fois déflationnistes (baisse des prix) et désincitatifs au regard de l'investissement (réduction des marges) la réforme des professions réglementées telle qu'elle est présentée s'inscrit mal dans la ligne du

Gouvernement. Son risque principal est de décrédibiliser l'action de l'Etat (déjà en mal de crédibilité) et d'annuler les effets des politiques engagées.

La réforme des professions réglementées manque de cohérence avec les politiques économiques engagées par le Gouvernement, et porte le risque de décrédibilisation de ses choix récents.