

Peut-on vraiment réformer les professions réglementées ?

**2008 a été une année à haut risque
pour les professions réglementées.**

**La commission Attali a fait vaciller des lignes
de défense pourtant habituées aux attaques
répétées des économistes et libéraux de tout
bord. La mobilisation médiatique intense
des professions libérales, des taxis, des coiffeurs,
a fait vibrer la France sur son sujet favori :
va-t-on cette fois se réformer ou verra-t-on
une nouvelle pirouette politique ? À moins que
cette agitation ne soit en fait qu'un bruit
de surface et que ce soit à Bruxelles que
se joue calmement mais sûrement, l'avenir
des professions réglementées.**



Cette année 2009 plus que jamais, la France souffre du chômage des jeunes et d'un déficit structurel de croissance. Parmi les causes de ces maux, de nombreux observateurs, dont l'OCDE¹, en rappellent une avec constance : l'insuffisante flexibilité du marché du travail. S'il s'agit d'un problème récurrent, ce sujet n'en anime pas moins des débats passionnés : dernièrement le travail dominical, le pôle emploi, le contrat nouvelles embauches. Un axe de réforme fait exception : les professions réglementées.

La réforme des professions réglementées, esquissée, tentée partiellement par différents gouvernements, n'a jamais abouti. Les professions médicales, celles du droit, les taxis, les coiffeurs, ne connaissent pas de remise en cause structurelle comme les salariés du secteur privé. Or, l'ouverture de certaines de ces professions – souvent en position de monopole, parfois malthusiennes – recèle des gisements d'emploi et de croissance. Pourtant, lorsqu'émergent des propositions de réforme², le gouvernement délègue sa réflexion à des commissions techniques³ dont les conclusions frôlent invariablement l'impérieuse nécessité du statu quo.

Dans le cadre de leur mémoire⁴ de 3^e année du Corps des Mines, les auteurs ont rencontré au long de l'année 2008/2009 des professionnels, des représentants d'organisations professionnelles,

des associations de consommateurs, des membres de l'Autorité de la concurrence et des économistes pour instruire cette énigme de la réforme impossible.

Les professions réglementées : une catégorie hétérogène

Le terme de professions réglementées désigne une catégorie théorique : il s'agit de l'ensemble des professions qui jouissent de protections légales ou réglementaires supérieures au cadre général. Ces professionnels bénéficient soit de monopoles légaux, soit de barrières à l'entrée comme les *numerus clausus*, soit de tarifs réglementés.

Cette homogénéité ne se vérifie plus face à la réalité des différentes professions : certains vivent une concurrence exacerbée, d'autres sont de purs rentiers, et certaines professions semblent avoir conservé l'équilibre coût-avantage de leur organisation singulière pour la société. Car c'est bien en fonction du coût pour la société que les réglementations doivent être discutées dans la perspective de protéger l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers. Les enjeux sont différents d'une profession à l'autre : pour les uns, c'est la question de l'emploi qui est soulevée, pour d'autres l'organisation territoriale est en jeu, et parfois il s'agit de compétitivité.

Les barrières à l'entrée bloquent l'emploi chez les artisans

En matière de déficit d'emplois, la profession de taxi parisien est un cas d'école. Le numerus clausus qui s'applique aux plaques (autorisation de stationnement) est bloqué depuis 15 ans. Aujourd'hui, alors qu'il a été décidé d'augmenter légèrement les effectifs de la profession, et donc de plaques, la Préfecture de Police de Paris, autorité de tutelle, s'aperçoit que, non seulement la capitale manque de chauffeurs, mais que les capacités de formation sont extrêmement limitées. Et pourtant le débat sur le nombre de taxis n'est pas nouveau : les statistiques d'attente à vide des taxis à leurs emplacements font écho depuis longtemps aux statistiques de non satisfaction des usagers et aux comparaisons internationales, selon lesquelles on pourrait multiplier par 2 ou 3 le nombre de taxis parisiens. Que retirer de ces débats ? Rien si ce n'est qu'ils cachent la vraie question : la plaque, incarnation de la rente. Sa valeur représente les perspectives de revenu du professionnel qui l'acquiert. Et tandis que les effectifs ne variaient pas, la valeur patrimoniale des plaques explosait : +100 % entre 1999 et 2007 pour atteindre une valeur colossale de 180 000 euros.

Depuis 15 ans, la profession connaît une croissance de son chiffre d'affaire et de la valeur des plaques mais n'a pas créé d'emploi. L'évolution de la profession a été historiquement déconnectée de l'évolution économique et les problèmes posés sont devenus si nombreux que l'idée d'une réforme d'ensemble paraît légitime : attractivité démesurée des aéroports au détriment d'autres zones, situation précaire des taxis locataires, contrôle du travail illégal, réseaux informels de taxis...

Moins connu, mais tout aussi dommageable est le cas des métiers de la coiffure. Entre 2004 et 2008, le chiffre d'affaire global de la profession a augmenté de 17 % tandis que l'emploi augmentait de 1 %. Et l'augmentation de 10 % du nombre d'entreprises n'est qu'une façade : elle correspond à une augmentation importante des salons à domicile, entreprises unipersonnelles et bien souvent précaires. Là encore, les professionnels en place bénéficient de la croissance au détriment de l'emploi – pour des raisons d'orientation scolaire et d'adéquation des diplômés principalement.

Le même phénomène a été observé chez les moniteurs d'auto-école à la fin de la conscription : devant l'afflux de nouveaux candidats au permis de conduire, les professionnels déjà en place ont créé leur entreprise mais les effectifs de la profession n'ont pas suivi⁵. La question de l'orientation scolaire comme barrière à l'entrée est un vaste sujet, qui touche aussi des professions peu réglementées, telle que celle des plombiers.

La carte médicale en danger

Depuis le début des années 1980, les professions médicales sont soumises à des numerus clausus en première année de médecine, en deuxième année de pharmacie, à l'entrée des écoles de sages-femmes ou de vétérinaires. Ces limites sur les effectifs des professions accentuent très fortement l'effet papy-boom que connaît la santé :

la population vieillissant, les besoins et dépenses médicales ont plus que doublé depuis 15 ans alors que les tranches d'âge les plus nombreuses de ces professions (les 45-55 ans) approchent de la retraite. Chez les pharmaciens, la tranche des 50 ans est deux fois plus nombreuse que celle des 35 ans. Étant donné la longueur des études de pharmacie, il faudrait, dès 2014, doubler le quota d'étudiants passant en troisième année afin d'assurer que la profession reste à effectif constant.

Aujourd'hui, seuls les vétérinaires ont trouvé une solution à la contrainte du numerus clausus : les études en Belgique. Plus courtes, elles assurent, en vertu d'une directive européenne, la même reconnaissance professionnelle que les études françaises. Depuis 2005, 250 diplômés de Belgique s'installent ainsi en France chaque année. Cela permet de développer l'activité urbaine (les cliniques en sont un bon exemple) et de préserver l'activité rurale. Et il se pourrait que bientôt il en soit de même pour tous les professionnels de la santé en Europe : Bruxelles pourrait donc offrir une solution aux carences démographiques des professions médicales françaises.

Les rentes des « officiers » du droit

Les professions d'officiers publics ou ministériels du droit s'inscrivent plus que toutes autres dans la catégorie des professions fermées. Direct héritage de l'Ancien Régime⁶ réaffirmé par les ordonnances de 1945, notaires, huissiers de justice, avocats près le Conseil d'État et la Cour de Cassation, greffiers des tribunaux de commerce, ou encore avoués près les cours d'appel, constituent de véritables corporations qui protègent l'acquis historique : un tarif réglementé, un monopole, un numerus clausus, c'est-à-dire des rentes considérables.

Cette situation dont il est rarement fait publicité est pourtant choquante pour chaque citoyen qui en subit le coût. Tout d'abord ces rentes sont prélevées directement sur l'économie : les notaires prélèvent pour leur rémunération 0,825 % des transactions immobilières, lesquelles s'élevaient à 266 milliards d'euros en 2007. En 10 ans, les revenus liés au simple tarif proportionnel des notaires sur l'immobilier ont été multipliés par 2,5. Alors que l'activité n'a changé en rien ! De même, en 1998, un rapport parlementaire sur les greffiers des tribunaux de commerce⁷ pointait du doigt « des entreprises extrêmement rentables basées sur un monopole légal et dégagant des bénéfices de plusieurs millions de francs ». En effet, une charge de greffier s'échangeait alors pour la somme de 8 millions de francs (1,2 millions d'euros). On y lit même qu'« il y a incontestablement des dynasties de greffiers de tribunaux de commerce ». Et pourtant rien n'a changé.

Enfin il faut souligner le fait que le numerus clausus qui s'applique aux charges accordées aux professionnels est injuste : en vertu du principe d'égalité républicaine des chances, toute personne ayant obtenu son diplôme devrait pouvoir s'installer. Si une sélection apparaît indispensable, elle ne devrait être fondée que sur les mérites professionnels, ou éventuellement sur un concours, et non sur d'obscures procédures de nomination mélangeant patrimoine et arbitraire. Pour la profession d'avocat près le Conseil d'État et la

*« La capture du régulateur :
des ministères de tutelle
peuvent être pris de sympathie
consciente ou inconsciente
à l'égard
des professionnels
qu'ils régulent... »*

Cour de cassation, la directive « services » s'y appliquant, les barrières à l'entrée très élevées vont devenir litigieuses, ce que reconnaît la commission sur les professions du droit, soulignant malgré tout que la position actuelle est ... de ne rien changer.

L'éternel dialogue de sourds entre économistes et professionnels

Le débat sur les professions réglementées dure depuis plusieurs siècles : les corporations, leurs ancêtres, ont été tolérées pendant l'Ancien Régime, interdites par la Révolution, érigées en modèles par la droite des années 1930 puis par le gouvernement Pétain, et enfin discrètes mais bien présentes après la Libération. Au cours de cette histoire, la critique est le plus souvent venue des économistes. Turgot et Necker ont initié cette critique à la veille de la Révolution, et de nombreux travaux d'économistes l'ont prolongée, comme récemment les rapports Rueff-Armand (1960), Camdessus (2004)⁸, Cahuc-Kramarz (2004)⁹ et Attali (2008).

Malgré son ancienneté, le débat entre économistes et professionnels reste un dialogue de sourds. Les économistes dénoncent ce qu'ils qualifient de privilèges, associant ainsi critique égalitariste du corporatisme et critique libérale des monopoles. Leur raisonnement est simple : les barrières à l'entrée créent une situation de monopole qui génère une rente pour les professionnels, payée par les consommateurs sous la forme de prix plus élevés (auto-écoles) ou d'une offre insuffisante (taxis), et plus généralement par la société en raison des effets négatifs sur l'emploi et l'activité. Des économistes ont toutefois cherché à comprendre la persistance de cette « anomalie ». Parmi les raisons identifiées, on peut retenir les suivantes :

- la patrimonialité des charges : le droit d'exercer peut être cédé à titre onéreux et constitue de ce fait un patrimoine qui n'a de valeur que pour autant que les barrières à l'entrée sont maintenues. Parmi les solutions proposées, dans le cas des taxis par exemple, supprimer la vénalité des plaques et indemniser les chauffeurs de taxis ayant dû originellement acheter leur plaque. Au prix actuel de la plaque pour la région parisienne, cela pourrait créer 34 000 emplois pour un coût de 250 millions d'euros par an pendant 20 ans ;

- la distribution géographique des professionnels : certaines professions comme les pharmaciens ou les notaires contrôlent

l'implantation des leurs pour maintenir une présence sur tout le territoire. Cependant, pour autant que le maillage du territoire est garanti, il serait normal de permettre à ceux en surplus de s'installer librement ;

- le détournement de la déontologie et de l'auto-régulation à des fins anticoncurrentielles : l'Autorité de la concurrence a eu à connaître de nombreuses plaintes concernant le détournement par certains ordres ou syndicats professionnels de la déontologie ou de mesures disciplinaires internes pour restreindre la concurrence et protéger ainsi une rente. Plusieurs condamnations ont ainsi été prononcées à l'encontre de l'Ordre des pharmaciens, de l'Ordre des dentistes ou des syndicats de médecins, pour s'être prévalus de façon excessive des règles applicables au sein de l'ordre en vue de limiter la concurrence entre praticiens au détriment des clients et de certains professionnels, soulignant par la même occasion les limites de l'auto-régulation que défendent les professions libérales réglementées ;

- la capture du régulateur : des ministères de tutelle peuvent être pris de sympathie consciente ou inconsciente à l'égard des professionnels qu'ils régulent, pour des raisons qui vont de l'exposition au lobbying jusqu'à l'appartenance éventuelle du ministre à la profession que son administration régule. Un deuxième élément de capture (du législateur cette fois) réside dans la surreprésentation des professions réglementées à l'Assemblée : 124 députés, soit 21,5 % de l'hémicycle, sont issus des seules professions libérales réglementées ;

- une culture politique défavorable : d'un côté, la Droite française serait trop liée aux professions réglementées qui constituent l'une de ses clientèles politiques privilégiées, de l'autre, la Gauche refuserait de reprendre à son compte une réforme « libérale ». Les consommateurs ne pourraient dès lors compter que sur les associations de consommateurs, aux moyens trop limités, de leur propre avis, face au lobbying des professions. Enfin, il existerait une préférence pour la réglementation qui trouverait son origine dans le degré plus fort de défiance mutuelle, d'incivisme et de peur du marché qui caractérise la société française.

Face aux critiques des économistes, les professions réglementées ne sont pas restées sans voix. Malgré une tradition de relative discrétion, elles ont fait entendre leurs objections. Certaines d'entre elles, comme la diminution de la valeur du patrimoine, le



risque de faire baisser le chiffre d'affaires de chaque professionnel ou d'augmenter les risques de chômage, sont caractéristiques de leur culture malthusienne. Un argument de réponse aux critiques plus recevable au sens de l'intérêt général est celui de leur hétérogénéité : la critique générale des professions réglementées, symbolisée par leur regroupement sous un même vocable, irrite leurs membres qui ont le sentiment que les économistes ne prennent pas de s'intéresser aux problèmes spécifiques de chaque profession. Ils jugent également que la protection de la qualité de service est sous-estimée dans des activités marquées par l'asymétrie d'information entre professionnels et consommateurs.

Entre ce vif débat et le peu d'intérêt des médias – peut-être en raison de la complexité du sujet –, les réformes ont été peu nombreuses : suppression du monopole des commissaires-priseurs sur les ventes volontaires en 2000, fusion en cours des professions d'avoués et d'avocats, emploi par des entreprises privées des dockers, grutiers et portiqueurs des ports autonomes. Près de deux ans après la publication du rapport Attali, seules deux des neuf recommandations qui concernaient les professions réglementées ont été réellement reprises, suscitant la déception des économistes¹⁰. Les rapports spécifiques aux professions (taxis, professions du droit et vétérinaires) ont quant à eux un point commun : ils ne remettent pas en cause le statut des professions ni le principe des barrières à l'entrée et proposent des innovations utiles mais marginales (utilisation d'une même licence par deux chauffeurs de taxi, structures interprofessionnelles regroupant métiers du droit et du chiffre, harmonisation de la durée des études de vétérinaires avec nos voisins européens).

L'Europe, nouvelle donne pour les professions réglementées

Il convient néanmoins de prendre en compte le fait que l'Europe est devenue le cadre de référence de la réforme des professions réglementées.

La Commission a en effet lancé un mouvement de libéralisation des services et de promotion de la mobilité du travail qui vise à traduire concrètement le principe de la liberté de circulation des services du Traité de Rome. La directive « services », finalement adoptée en 2006, en est le symbole. Fin 2009, les informations et justifications relatives à l'ensemble des régimes d'autorisation seront alors soumises à un processus d'évaluation au regard du principe de la liberté d'établissement et des « raisons impérieuses d'intérêt général » pouvant justifier certaines dérogations. La directive exclut néanmoins de son champ certaines professions comme celle des soins de santé (médecins, dentistes, etc.) ou encore les notaires et huissiers nommés par les pouvoirs publics. Ceci ne préjuge pas pour autant de la possibilité de textes sectoriels ultérieurs. Par contre, tous sont concernés par la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (2005) qui généralise le principe de reconnaissance mutuelle et devrait conduire à une harmonisation des formations en Europe. Enfin, la période transitoire limitant l'immigration en provenance des nouveaux États membres a pris fin en 2008.

Il est important de rappeler que, contrairement au fantasme du plombier polonais, les professionnels étrangers exerçant en France se verront appliquer le droit du travail français. À terme, les réformes entreprises au niveau communautaire pourraient aussi conduire à réviser les règles de détention du capital qui empêchent de nombreuses structures françaises de grossir, voire conduire à un régime européen des sociétés de service. Enfin, les professions qui semblent le mieux protégées pourraient voir leur statut rapidement

évoluer : la Commission a en effet assigné devant la Cour de justice des communautés européennes plusieurs États – dont la France – pour infraction à la libre circulation des services, en raison du maintien d'une condition de nationalité. La France justifie cette condition par le statut d'officier public des notaires mais la Commission juge que toutes leurs activités ne relèvent pas de l'exercice de l'autorité publique. Si elle obtenait raison sur ce point, cela conduirait inévitablement à une ouverture beaucoup plus large de la profession.

La Commission européenne pourrait ainsi être le principal aiguillon d'une profonde évolution des professions réglementées dans les prochaines années. Les professionnels l'ont d'ailleurs compris et n'hésitent pas à mener à Bruxelles des actions de lobbying. Cependant, ces luttes n'opposent plus seulement les économistes aux professionnels : elles opposent désormais les professionnels entre eux. Les points de vue peuvent diverger selon les pays, qui ne sont pas tous forcément acquis au principe des barrières à l'entrée. Le temps de l'Europe reste toutefois un temps relativement lent. Doucement, mais sûrement, pensons-nous, l'Union européenne va contraindre la France à rompre le statu quo.

Jean-François Jamet et Xavier Piccino,
Ingénieurs des Mines

NOTE

¹ Étude économique de la France 2009, OCDE, Note de synthèse.

² « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France », rapport du groupe de travail présidé par J. Attali, (La Documentation française, janvier 2008).

³ « Rapport sur les professions du droit », rapport de la Commission présidée par J.-M. Darrois, (La Documentation française, 8 mai 2009).

⁴ « Proposition de réforme de la profession de taxi », rapport de la Commission présidée par P. Chassigneux, (La Documentation Française, mars 2008).

⁵ « Peut-on réformer vraiment les professions réglementées », J.-F. Jamet et X. Piccino, mémoire de 3^e année du Corps des Mines, disponible à l'adresse <http://www.anales.org/gazette/gazette-53-09-09.html>

⁶ P. Avriillier, L. Hivert et F. Kramarz « Driven Out of Employment? The Impact of the Abolition of the Draft on Driving Schools and Aspiring Drivers », Working Paper, (March 19, 2009).

⁷ Sur l'histoire des corporations, lire S. Kaplan, *La fin des corporations*, (Fayard, 2001).

⁸ Rapport sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce, (JO du 3 juillet 1998).

⁹ « Le sursaut : vers une nouvelle croissance pour la France », rapport du groupe de travail présidé par M. Camdessus, (La Documentation française, 2004).

¹⁰ « De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle », rapport de P. Cahuc et F. Kramarz, (La Documentation française, 6 décembre 2004).

¹¹ P. Cahuc et A. Zylberberg, *Les réformes ratées du président Sarkozy*, (Flammarion, 2009).

La *Gazette de la Société et des Techniques* a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un point de vue officiel. Elle est diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez en demander des exemplaires ou suggérer des noms de personnes que vous estimez bon d'abonner.

Vous pouvez consulter tous les numéros sur le web à l'adresse :
<http://www.anales.org/gazette.html>

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS Dépôt légal septembre 2009

La Gazette de la Société et des techniques

est éditée par les *Annales des mines*,
120, rue de Bercy - télédéc 797 - 75012 Paris
<http://www.anales.org/gazette.html>

Tél. : 01 42 79 40 84
Fax : 01 43 21 56 84 - mél : michel.berry@ensmp.fr
N° ISSN 1621-2231.

Directeur de la publication : Pierre Couveinhes

Rédacteur en chef : Michel Berry

Réalisation : PAO - DPAEP - 4 B

Illustrations : Véronique Deiss

Impression : Royer



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI