

Rendre plus équitable l'accès aux professions aujourd'hui réglementées pour créer de nouveaux gisements de croissance

I. Les modalités de protection de certains secteurs de l'économie, héritées du passé, sont manifestement inefficaces, obsolètes et nuisent au consommateur.

1.1 Diagnostic : les réglementations actuelles ne sont pas adaptées aux objectifs initialement poursuivis

Le champ des professions réglementées recouvre des situations très diverses, comme en atteste la définition large qui en est donnée¹ dans le cadre du droit européen. Certains commerces spécialisés, une grande partie des activités de santé, la plupart des métiers du droit, notamment certaines activités réalisées par des délégataires de missions de service public comme les huissiers ou les notaires, ou encore certaines professions techniques forment un ensemble très disparate qu'il convient d'appréhender en distinguant les spécificités de chaque situation. Pourtant, dans l'ensemble, des mécanismes de protection ont été mis en place, depuis parfois plusieurs siècles, pour garantir au consommateur la qualité des services fournis par ces professionnels, mais aussi pour maîtriser l'équilibre économique des activités concernées. Conditions de diplôme ou d'expérience pour l'exercice de la profession, numerus clausus et régime d'autorisation administrative en nombre limité, vénalité des charges, restrictions à la détention du capital, numerus clausus sur les étudiants, sont autant d'éléments qui ont en réalité créé progressivement de véritables rentes.

Si une réglementation reste la plupart du temps justifiée pour garantir la compétence des professionnels, tout particulièrement dans les secteurs de la santé et du droit, les mécanismes de réglementation économique des professions ont souvent un effet négatif sur l'activité et sur le niveau des prix. La plupart de ces réglementations figent l'offre de services, empêchent le développement de l'emploi et ne créent aucune pression à l'innovation.

L'objectif de la réforme ne doit pas être la suppression de toute réglementation mais l'instauration d'une meilleure réglementation, créatrice de croissance. Certaines protections sont en effet manifestement disproportionnées au regard de la situation actuelle. Il est donc impératif d'améliorer les réglementations existantes pour qu'elles remplissent véritablement leurs objectifs. Ainsi, des exigences de qualifications excessives (pour les coiffeurs notamment) ou de droits exclusifs accordés à certaines professions d'offrir un service spécifique (vente au détail de médicaments, y compris sans ordonnance, réservée aux pharmaciens) subsistent tandis que l'objectif originel est devenu obsolète.

Souvent enfin, le maintien de certaines réglementations obsolètes a été rendu possible par une trop grande proximité entre les professionnels concernés et les autorités de

¹ Par la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles: « une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée ».

régulation qui se sont sentis peu à peu investis d'une mission de défense du statu quo des professions concernées au niveau nationale et européen.

1.2 Héritage du passé, les protections existantes ont abrité certains secteurs des ajustements qui ont été mis en œuvre partout ailleurs dans l'économie

Les réglementations professionnelles constituent des barrières à l'entrée qui nuisent à la concurrence et confèrent aux prestataires déjà en place un pouvoir de marché leur permettant de capter une véritable rente au détriment des consommateurs, ce qui se traduit par des prix plus élevés que nécessaire, une faible innovation et un sous-développement de l'activité et de l'emploi.

Depuis plus de trente ans, la plupart des secteurs de l'économie ont dû évoluer profondément pour s'adapter à une concurrence mondiale accrue. Ces ajustements dans les secteurs dits « non abrités » se sont faits au prix d'une modernisation vigoureuse des conditions d'activité, d'une remise en cause des itinéraires personnels et, le plus souvent, sans indemnisation par la collectivité. En revanche, la réglementation ancienne de certaines situations a dispensé la plupart des professions réglementées de s'engager dans une adaptation de leur activité et les a protégées d'une concurrence stimulante qui aurait bénéficié aux consommateurs et aux nouveaux entrants les plus innovants. Il convient d'ailleurs de souligner que, à l'intérieur même de certaines professions réglementées, comme les avocats, l'ouverture à la concurrence internationale a permis de moderniser les services offerts aux clients sans affaiblir la qualité des professionnels. La fin de certaines réglementations économiques, tout en maintenant le contrôle de la compétence des professionnels et la surveillance de certaines activités, est donc possible en améliorant la qualité des services rendus par la modernisation des professions concernées et un effort de modernisation accru.

Certaines professions ont déjà été déréglementées avec succès. Ainsi, la loi du 10 juillet 2000 a supprimé le monopole des commissaires-priseurs sur les ventes volontaires aux enchères et a libéralisé les frais de vente initialement fixés à 10,74 %. La profession de commissaire priseur judiciaire, pour les ventes aux enchères publiques, reste réglementée. En contrepartie de la perte de leur monopole sur les ventes volontaires, les commissaires-priseurs se sont vu accorder une indemnisation fixée à 50% de la valeur de l'office concerné et calculée sur les cinq dernières années avant la promulgation de la loi. En 1991, la fusion de la profession de conseil juridique avec celle d'avocat n'a pas donné lieu à indemnisation.

Le statut des agents de change a lui aussi été réformé par la loi du 22 janvier 1988, sans que les agents de change soient indemnisés. Des sociétés de bourse, sociétés commerciales de droit commun, se sont substituées aux agents de change dotés d'un statut d'officier ministériel. Ces sociétés sont autorisées à ouvrir leur capital aux établissements financiers (banques, compagnies d'assurance...) français et étrangers et sont à même d'exercer la totalité des métiers touchant aux valeurs mobilières.

La directive européenne sur les services, qui devra être transposée au plus tard le 28 décembre 2009, a engagé aussi une évolution qu'il nous appartient de mettre en œuvre et de dépasser pour dégager des gisements de croissance nouveaux dans tous les métiers aujourd'hui réglementés. Cette directive permettra l'ouverture de plusieurs professions relevant de son champ aux ressortissants communautaires et prévoit entre autres la mise en place d'un guichet unique. Or, la France a plaidé en faveur de la limitation du champ de la directive services et a obtenu l'exclusion de certaines professions juridiques (notaires, huissiers, mandataires des procédures collectives) et l'essentiel du secteur des

transports, de ce champ, alors même qu'une modification de la réglementation actuelle dans ces secteurs aurait des effets positifs sur la croissance.

II. L'impact sur la croissance et sur l'emploi est réel dans tous les domaines concernés

2.1 La croissance requiert une mobilisation collective est nécessaire dans tous les secteurs

Certes, chacune des professions réglementées prises isolément, représente souvent un nombre limité d'emplois à l'échelle du PIB : ainsi, les coiffeurs représentent 0,58% de l'emploi total et 0,26% du PIB, les taxis 0,18% de l'emploi et 0,11% du PIB et les notaires 0,03% de l'emploi et 0,33% du PIB.. Néanmoins, des réglementations obsolètes, même dans un nombre limité de secteurs, créent un climat défavorable à la croissance, car elles maintiennent la perception que certains secteurs restent durablement abrités alors que tous les autres doivent supporter les ajustements à un monde nouveau. Au moment où notre pays a besoin de mobiliser toutes les énergies collectives pour procéder aux ajustements structurels nécessaires à une croissance plus forte, aucune activité ne peut s'exonérer de l'effort collectif.

Soulignons également que l'ouverture des professions réglementées pourrait offrir des opportunités professionnelles non seulement aux entrepreneurs innovants et aux salariés qualifiés, mais aussi aux salariés les moins qualifiés et à un grand nombre d'exclus du marché du travail. C'est le cas, notamment, dans les métiers du commerce spécialisé, dans certains services et dans les transports urbains qui restent encore très fermés.

Par ailleurs, une efficacité accrue de certaines professions réglementées, notamment les métiers du droit et les activités liées au traitement des difficultés des entreprises, a un impact direct sur la croissance. Une modernisation de ces secteurs introduisant une plus grande transparence dans ces secteurs ne peut que bénéficier aux consommateurs et aux entreprises qui utilisent ces services.

L'ouverture des professions réglementées aura en outre un effet d'entraînement sur l'économie. L'augmentation de l'offre de taxis améliorera par exemple l'attractivité de la France pour les touristes et facilitera les déplacements professionnels.

Le développement du secteur juridique pourra enfin permettre à la place de Paris de devenir un lieu de référence en matière juridique et au droit français de s'exporter plus facilement.

2.2 Un impact documenté par des études nombreuses

Dans l'ensemble du secteur des services, l'assouplissement des réglementations constitue un moyen efficace et rapide de stimuler la création d'emplois et d'entreprises. Ainsi, jusqu'en 1986, tout camion roulant plus de 150 kilomètres devait posséder une licence, délivrée par l'État en nombre limité. En outre, la « tarification routière obligatoire » maintenait des prix élevés. La suppression de cette réglementation a fait passer le rythme de croissance de l'emploi dans ce secteur de 1.5 % par an avant 1986 à plus de 5 % par an de 1986 à 1990 (4% par an depuis 1994)².

Les études empiriques soulignent que les bénéfices potentiels de la réforme en terme de croissance et d'emploi sont réels dans tous les secteurs concernés. Selon le rapport de

² Source : Cahuc Kramarz, De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle

l'Institut für höheren Studien de 2003³, les « stratégies visant à instaurer un faible niveau de réglementation qui fonctionnent dans un État membre, pourraient également fonctionner dans un autre, sans que la qualité des services professionnels n'en soit réduite et pour le plus grand profit des consommateurs ». De nombreux autres rapports⁴ soulignent les effets positifs en terme de croissance et d'emploi d'une déréglementation des professions concernées.

Les exemples étrangers montrent aussi les effets bénéfiques de cette réforme. Les pays dont le taux d'emploi dans les services est le plus élevé sont aussi ceux dont le niveau de revenu par habitant est le plus haut.

De façon générale, les études⁵ montrent que l'ouverture des professions réglementées à la concurrence fait baisser les prix (suite à leur déréglementation, le prix des services financiers a diminué selon l'OCDE de 70% au Royaume-Uni et de 30% aux Etats-Unis), améliore la productivité, augmente l'offre (le nombre de taxis par habitant a augmenté de deux tiers entre 1989 et 1994 en Nouvelle-Zélande après la suppression des licences), encourage l'innovation (l'accélération des autorisations de mise sur le marché des médicaments en Europe a stimulé la recherche de nouvelles molécules) et la compétitivité (dans l'Union européenne, l'implantation de branches de banques étrangères s'est accrue de 58% entre 1993 et 1995).

Ces modernisations, appliquées intelligemment, sont compatibles avec le maintien d'un service public de qualité.

III. Les modalités de la réforme

3.1 Les principes qui doivent guider la réforme

Compte tenu de la diversité des professions réglementées, la réforme doit en ce domaine être guidée par huit objectifs principaux qu'il conviendra d'appliquer à chaque situation particulière:

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

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

3. Supprimer le numerus clausus dans les professions à l'accès aujourd'hui limité, chaque fois qu'une solution alternative est disponible pour garantir l'intérêt du consommateur ;

Formattati: Elenchi puntati e numerati

Formattati: Elenchi puntati e numerati

³ Institut für höheren Studien, Impact économique de la réglementation relative aux professions libérales dans les différents Etats membres, Réglementation des services professionnels, 2003

⁴ Nicoletti, Regulation n services, OCDE, 2001 ; Alesina, Ardagna, Nioletti et Schiantarelli, OCDE 2003, rapport Cahuc-Kramarz

⁵ Voir notamment OCDE, *Report on regulatory reform*, 1994 et *Impact macroéconomique des réformes sectorielles : un essai d'évaluation*, direction de la prévision et de l'analyse économique, 2003

- | 4. Maintenir les réglementations et les dispositifs de contrôle de la compétence des professionnels et de surveillance de leurs activités nécessaires pour garantir la qualité du service au consommateur ; Formattati: Elenchi puntati e numerati
- | 5. Ouvrir les ordres professionnels à la société civile et adapter la tutelle de l'Etat, dans les secteurs où elle se justifie encore, à la diversité des intérêts publics en cause ; Formattati: Elenchi puntati e numerati
- | 6. Remplacer les barrières à l'entrée par des mécanismes incitatifs positifs pour satisfaire les objectifs d'aménagement du territoire ; Formattati: Elenchi puntati e numerati
- | 7. Reconnaître la composante professionnelle des diplômes et garantir la transparence des mécanismes de Validation des Acquis de l'Expérience pour élargir l'accès à certaines professions ; Formattati: Elenchi puntati e numerati
- | 8. Dissocier la propriété du capital des entreprises actives dans les secteurs réglementés et leur exploitation ; Formattati: Elenchi puntati e numerati
- | 9. Adapter les réformes nécessaires aux spécificités des professions financées principalement par la Sécurité sociale et des professions déléguées d'une mission de service public. Formattati: Elenchi puntati e numerati

Ces principes devront bien évidemment être adaptés aux spécificités des différentes professions concernées, pour concilier les objectifs d'ouverture et de croissance avec les contraintes de protection de l'intérêt général.

3.2. Des points d'application immédiats

Les exemples qui suivent ne sont évidemment pas exhaustifs. Ils pointent cependant des situations où l'urgence d'une déréglementation est particulièrement flagrante.

3.2.1 La distribution spécialisée : hôtels (170 000 salariés, CA : 15Md€), cinémas (7487 actifs occupés, CA : 1,023Md€), stations service, etc...

L'ouverture ou la transformation d'un hôtel de plus de cinquante chambres dans la région parisienne, et de trente chambres en province, est conditionnée à une autorisation délivrée par la Commission départementale de l'équipement commercial, après avis de la Commission départementale de l'action touristique, où siègent des hôteliers⁶. Cette réglementation favorise indéniablement les propriétaires d'hôtels d'une taille supérieure au seuil et construits avant 1996, et a entraîné une augmentation du coût de création et de transformation.

Les stations-service et les cinémas sont aussi soumis à un passage devant la Commission départementale de l'équipement commercial.

Après la loi sur la répression de l'ivresse publique du 13 février 1873, des restrictions introduites dans les années 1950 visaient à lutter contre l'alcoolisme en réduisant l'offre de débits de boissons. A cette époque, la consommation d'alcool en France était bien plus importante qu'aujourd'hui et le nombre de cafés était très supérieur (600 000 au début du XX^{ème} siècle contre 150 000 aujourd'hui). L'ouverture de débits de boissons est encadrée

⁶ Les hôteliers siègent dans cette commission mais n'y absolument sont pas majoritaires

très strictement par un système de licence qui régleme la vente de boissons selon leur degré d'alcool et par l'existence de zones protégées dans lesquelles il est interdit d'ouvrir de nouveaux établissements. La création de nouveaux débits de boissons titulaires de la licence IV est interdite depuis 1959. Dans les banlieues, cette réglementation limite le nombre de lieux de réunions. La réglementation reste donc stricte, alors que 95 % de l'alcool est aujourd'hui vendu librement dans le commerce, notamment en grande surface. La rareté de l'offre que cette législation induit génère des situations de rentes.

Mesure proposée :

- Supprimer toute réglementation restreignant le nombre et la localisation de nouveaux hôtels, cafés, restaurants, cinémas et stations service. Remplacer la réglementation actuelle par une réglementation concernant seulement l'urbanisme et l'architecture, afin de préserver la beauté des extérieurs.

3.2.2 Les services spécialisés (coiffeurs, taxis, vétérinaires...)

a) Les coiffeurs (147 000 actifs dans 59 000 entreprises ; CA du secteur : 4,6Md€)

Pour ouvrir un salon, un coiffeur doit avoir un brevet professionnel⁷, ce qui ne se justifie manifestement pas par un objectif de protection du consommateur, tout particulièrement dans un contexte où se développent les activités de coiffeur à domicile, pour lesquelles un CAP est suffisant. Ces restrictions nuisent au développement du deuxième secteur de l'artisanat. Le système de validation des acquis de l'expérience (VAE), mis en place depuis 2002, n'a pas permis de déverrouiller significativement l'accès à la profession car il reste excessivement contrôlé par les professionnels en activité.

Mesure proposée :

- Supprimer l'exigence du brevet professionnel pour ouvrir un salon avec deux aménagements :

- conditionner la possibilité d'ouvrir un salon à l'obtention d'un CAP.
- permettre à toute personne justifiant de trois (ou cinq) années de pratique sous la responsabilité d'un titulaire du CAP d'ouvrir son propre salon.

b) Les taxis (46 000 actifs dont 15 300 à Paris ; CA : 2Md€)

Pour pouvoir aujourd'hui exercer l'activité de chauffeur de taxi, il convient de satisfaire les conditions suivantes:

- attester la réussite à l'examen de professionnel de chauffeur de taxi ;
- acquérir une autorisation de stationnement sur la voie publique, soit gratuitement auprès du maire ou du préfet de police à Paris, soit à titre onéreux auprès d'un chauffeur de taxi qui cesse son activité ;
- respecter les tarifs maximums fixés par arrêté du ministre de l'économie et par arrêté préfectoral pris dans chaque département.

Un nombre extrêmement limité de licences gratuites étant accordé chaque année, le prix de revente des licences est très élevé dans les villes où l'offre est manifestement insuffisante (140 000 euros à Toulouse, environ 190 000 euros à Paris, 400 000 euros à Orly). Plusieurs facteurs illustrent l'urgence de mettre fin au numerus clausus des taxis.

⁷ Pour obtenir ce BP, il faut justifier de 5 ans d'expérience professionnelle ou d'un CAP et de 2 ans d'expérience

- La Préfecture de police de Paris tente depuis trois ans d'augmenter le nombre de licences, avec des résultats très insuffisants. L'article 3 de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995 a rendu les licences cessibles après leur exploitation effective et continue pendant une durée de 15 ans, durée réduite à 5 ans après la première mutation⁸. De plus, la loi a précisé que la délivrance de nouvelles autorisations ne donne pas droit à indemnité au profit des titulaires d'autorisations précédemment délivrées.
- L'augmentation de la population en Ile-de-France, l'évolution du trafic aérien et du trafic ferroviaire, la croissance du PIB depuis 1981 permettent d'évaluer à 8 000 le nombre de licences qui auraient pu être créées pour satisfaire la demande en région parisienne, alors même que plus de 6500 chauffeurs taxis locataires ou salariés attendent de pouvoir acquérir une licence.
- A Londres et à New York, les systèmes de plaques de taxis n'ont pas été libéralisés et elles comptent environ autant de taxis que Paris, mais les voitures de petite remise permettent de répondre à la demande : elles sont 50 000 à Londres, 42 000 à New York contre à peine 100 à Paris. La réforme ne doit donc pas seulement se concentrer sur les taxis mais permettre à de nouvelles offres de transport dédiées à des segments spécifiques de la demande de se développer.

Mesures proposées

Développer l'entrée sur le marché des voitures de petite remise (VPR)⁹ et de différentes offres spécialisées sur certains segments du transport urbain :

1. Maintenir les critères actuels de compétence professionnelle applicables aux taxis (casier judiciaire vierge, respect des règles d'hygiène et de sécurité, connaissance de la ville etc...)
2. Instaurer la liberté tarifaire pour autant que les tarifs soient annoncés à l'avance lors de la prise de rendez-vous afin de favoriser l'émergence de gammes de véhicules adaptées aux budgets de différentes clientèles.
3. Inciter à la création de flottes de « taxis verts » bénéficiant d'emplacements de stationnement dédiés similaires à ceux des « vélib » à Paris, permettant d'offrir aux usagers des déplacements dans des véhicules à propulsion hybride ou utilisant des carburants peu polluants.
4. Transférer la supervision des VPR au ministère en charge des transports pour éviter que le même bureau soit en charge des taxis et des VPR, ce qui privilégie à ce jour la profession des taxis.
5. Faciliter la circulation des personnes de l'aéroport Charles-de-Gaulle à Paris en construisant une liaison express ferroviaire entre ces deux lieux.

Augmenter le nombre de taxis :

1. Fluidifier le marché secondaire en autorisant sans délais la vente des licences actuellement détenues.
2. Octroyer gratuitement, par une procédure d'attribution étalée sur deux ans, une licence **incessible** à tous les demandeurs inscrits fin 2007.
3. Après l'ouverture de l'offre de taxis et de VPR, autoriser les taxis à répercuter sur le prix des courses les augmentations du gazole/essence avec une prime tout en conservant un tarif maximal.
4. Autoriser plusieurs chauffeurs à utiliser la même plaque de taxis, à condition de surveiller que les chauffeurs ne dépassent pas le nombre d'heures de travail

⁸ Voir l'article en annexe

⁹ Les voitures de petite remise offrent des prestations comparables à celles qu'offrent les taxis, exception faite qu'elles ne peuvent répondre qu'à des commandes passées par téléphone et ne peuvent pas stationner dans les aires réservées aux taxis ou être hélées dans la rue par un consommateur. Leurs tarifs sont libres.

autorisées par jour (par exemple en instaurant une carte de déblocage pour chaque voiture).

5. Supprimer l'horodateur parisien : il n'existe pas de textes réglementant l'amplitude de services mais les chauffeurs qui dépassent une amplitude de 10 heures sont verbalisés pour travail horodateur éteint. Fixer une amplitude de service unique de 11 heures équivaldrait à augmenter le nombre de taxis à Paris d'environ 600 voitures sans pour autant augmenter la surface d'occupation de la voirie.
6. Supprimer les restrictions territoriales qui limitent le chargement des clients dans certaines zones.
7. Créer une voie dédiée aux taxis et aux bus entre Paris et les aéroports pour fluidifier l'offre de taxis. En raison des contraintes de circulation, les taxis restent souvent en attente d'un client près des aéroports plutôt que de retourner au centre des villes, ce qui diminue l'offre.
8. Associer pleinement le ministère en charge des transports, aux côtés du ministère de l'intérieure, à la gestion de l'offre de taxis, pour mieux tenir compte des intérêts des usagers.
9. Autoriser les préfets à se substituer au maire dans l'attribution de nouvelles licences de taxis, dans les villes où l'évolution du nombre de taxis n'a pas suivi l'évolution démographique.

c) Les vétérinaires (15 000 actifs ; CA : 1,83Md€)

Le nombre de vétérinaires en France est très nettement inférieur à la moyenne européenne alors que notre cheptel est le deuxième dans l'Union Européenne et que la France compte 65 millions d'animaux domestiques. Cette singularité s'explique par la limitation du nombre d'étudiants, avec un numerus clausus très strict, qui est d'ailleurs contourné par le système d'études belge. Ainsi, le nombre de places offertes était de 470 en 1997 et a été réduit à 436 places en 2003 . De plus, un vétérinaire diplômé ne peut pas engager plus de deux assistants, qui doivent être titulaire d'un DEFV (diplôme d'études fondamentales vétérinaires) obtenu après cinq ans d'études dont quatre années en école vétérinaire. Les vétérinaires peuvent aussi s'entourer d'auxiliaires spécialisés vétérinaires (ASV), titulaires d'un BEP mais ceux-ci ne peuvent par exemple pas pratiquer d'injections, tâche exclusivement réservée aux vétérinaires diplômés. La Direction de la prévision du ministère de l'Économie évalue un déficit d'environ 2 000 à 4000 vétérinaires en France. En outre, les règles actuelles entravent la venue d'investisseurs « non vétérinaires » qui pourraient créer des cliniques ou des hôpitaux vétérinaires.

Mesures proposées :

1. Supprimer le numerus clausus à l'entrée dans les écoles vétérinaires.
2. Créer un corps d'infirmiers vétérinaires pour diminuer le coût de certains actes.
3. Ouvrir la possibilité de recourir à des investisseurs non vétérinaires pour développer des activités dans ce secteur.

3.2.3 La santé (pharmaciens, médecins...)

Toute réforme des réglementations héritées du passé dans le secteur de la santé doit tenir compte du fait que, d'une part, la protection des consommateurs requiert une vigilance particulière sur la compétence des professionnels, d'autre part, le financement de la demande de produits et services de santé est assuré principalement par la protection

sociale, et enfin qu'il existe un large consensus pour permettre, autant que possible, un égal accès aux services de santé sur l'ensemble du territoire.

a) Les pharmaciens (22 500 officines, avec 28 000 pharmaciens libéraux)

Les autorisations d'ouverture de pharmacie sont délivrées par les préfets, en fonction de l'évolution de la population. Depuis 1999, aucune autorisation ne peut être accordée dans les communes où les quotas de densité sont atteints. De plus, la liste des produits dont la vente est exclusivement réservée aux pharmaciens est beaucoup plus large en France que dans la plupart des pays de l'Union Européenne, alors même que les prix sont inférieurs de 20 à 30% pour les produits vendus en dehors des pharmacies. Enfin, la prise de participation au capital des officines est limitée, ce qui a d'ailleurs valu à la France une mise en demeure de la Commission européenne de changer sa législation.

Mesures proposées :

1. Supprimer le numerus clausus, en créant un mécanisme incitatif pour que la carte des officines dans les territoires enclavés puisse satisfaire les impératifs de santé publique.
2. Réduire le monopole pharmaceutique soit pour la parapharmacie seulement, soit pour tous les médicaments non soumis à prescription, sur le modèle italien. Il faudrait néanmoins interdire la publicité pour ces produits, pour ne pas inciter les consommateurs à un usage excessif. Cette mesure permettrait de baisser le prix de ces produits de 5 à 15% environ, selon une étude de l'OCDE portant sur le Danemark¹⁰. Le développement des médicaments génériques ayant beaucoup profité aux pharmaciens, les négociations sur l'ouverture du monopole devraient être facilitées.
3. Permettre à des tiers de co-investir dans le capital des officines aux côtés de pharmaciens sans restriction, à la seule condition qu'un pharmacien tienne toujours la pharmacie.

b) Les médecins

Comme le souligne le récent rapport du CAE sur « *les leviers de la croissance française* », la réglementation peut être supprimée dès lors que les professions concernées « ne prescrivent pas une dépense publique », ce qui exclut les médecins du champ des professions concernées. Des impératifs de santé publique justifient aussi la réglementation de l'activité des médecins.

En conséquence, l'efficacité de l'action publique relève d'une régulation adaptée de l'offre de soins plutôt que d'une libéralisation qui, à défaut d'une déréglementation des tarifs, pourrait se traduire par une inflation de la dépense, dans la mesure où cette dernière est socialisée. A cet égard, il semble donc préférable de maintenir la réglementation des professions médicales et de la réformer pour corriger ses défaillances actuelles.

Le numerus clausus des étudiants en médecine a été progressivement assoupli. Néanmoins, ce nombre reste trop faible pour disposer de suffisamment de médecins, notamment dans certaines spécialités. En effet, le nombre de médecins formés dans chaque spécialité est principalement déterminé en fonction des besoins en internes et

¹⁰ Source : OCDE, "Roundtable on regulation and competition in the health professions", 11 octobre 2004.

chefs de clinique dans les hôpitaux publics, et non en fonction des besoins de santé de la population.

Mesures proposées :

1. Faire évoluer de répartition entre spécialités, en lien avec les professionnels.
2. Prendre en charge tout ou partie des études des médecins en contrepartie d'une obligation d'installation dans un territoire défini, et introduire des mesures fiscales et/ou sociales pourraient remédier à l'inégale répartition des médecins sur le territoire.

3.2.4 Les professions juridiques

a) Un diagnostic spécifique

La réforme des professions réglementées dans l'univers du droit est devenue particulièrement urgente pour quatre raisons majeures.

1. Les professionnels du droit contribuent, à des degrés divers, à la prévisibilité des rapports individuels, sociaux et commerciaux et même souvent à l'exercice de la justice. A ce titre, la qualité des professionnels qui interviennent dans ce secteur est une préoccupation publique légitime. De plus, le principe d'un égal accès au droit et à la justice requiert des aménagements au fonctionnement mécanique du marché.
2. Certaines professions juridiques ont néanmoins été à l'abri, plus que toute autre activité économique, des transformations du monde qui nous entoure. Le poids des traditions y est plus fort que dans la plupart des autres activités. Ces réalités ont conduit à laisser subsister, dans certains métiers du droit, des modes d'organisation économique hérités du passé que plus rien ne justifie aujourd'hui et sans lien avec le contrôle légitime de la compétence des professionnels et la surveillance de leurs activités.
3. Une plus grande efficacité de notre système judiciaire, tout comme de meilleures conditions de performance des professionnels du droit, ont un impact structurant sur la croissance économique en facilitant la fluidité de la résolution des conflits, une meilleure intégration dans les échanges internationaux, un accès moins coûteux aux procédures, et une circulation plus rapide des actifs.
4. Les mécanismes de restriction de l'offre freinent dans certaines professions juridiques le développement de l'innovation et de l'emploi alors que dans d'autres professions juridiques plus ouvertes, de réelles spécialisations se sont peu à peu mises en place permettant de mieux traiter la diversité des demandes des usagers et des clients.

Même si chaque profession juridique prise isolément peut apparaître comme un enjeu de faible importance, il convient d'engager une modernisation d'ensemble de l'organisation économique de ce secteur. Cette modernisation permettra de faire de Paris une place juridique importante et de renforcer l'influence du droit français.

b) Suppression totale des avoués près les Cours d'appel (444 avoués regroupés en 235 offices)

Les avoués près les Cours d'appel ont le monopole de la représentation devant la Cour d'appel pour tous les actes de procédure. Leur monopole avait déjà été supprimé en 1971 pour les actes de représentation devant les tribunaux de grande instance. Les avoués avaient été indemnisés de la perte de leur monopole. La situation actuelle ne se justifie en aucune manière. Dans l'immense majorité des cas, les avoués ne rédigent plus les conclusions devant les Cours d'appel. Leurs honoraires sont liés au montant du litige et sont perçus indépendamment de l'issue de la procédure, ce qui crée un surcoût artificiel à l'accès à la justice. Dans l'ensemble, leur valeur ajoutée est de plus en plus difficile à justifier pour les justiciables par rapport aux avocats.

Il convient donc de supprimer la profession d'avoué près les Cours d'appel et permettre à tous ces professionnels de devenir avocats.

c) Suppression du numerus clausus pour les mandataires des procédures collectives et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation :

Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires doivent pouvoir exercer avec efficacité, et au meilleur coût, le mandat de justice qui leur est confié par les tribunaux de commerce dans le cadre des différentes procédures de traitement des difficultés des entreprises. Diverses réformes mises en œuvre en 1998, 2003, 2004, 2005 et 2006 ont progressivement modernisé ces activités.

Pour permettre de parachever ces ajustements, il convient d'ouvrir plus largement la possibilité désormais offerte aux tribunaux de commerce de recourir à des professionnels extérieurs aux listes professionnelles.

Il convient également d'exiger du parquet près les tribunaux de commerce un contrôle systématique des conditions de désignation des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires pour mettre fin aux situations de monopole de fait et à la trop grande proximité avec certains tribunaux de commerce. Une réforme rapide des tribunaux de commerce permettant l'échevinage des formations pourra largement atténuer les dysfonctionnements qui subsistent encore dans ce domaine.

Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation au nombre de 93, répartis dans 60 cabinets¹¹ sont propriétaires de leurs charges et ont le monopole de la représentation devant les deux plus hautes juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. A l'évidence, les procédures engagées devant ces deux juridictions requièrent la maîtrise de techniques juridiques très spécifiques, ne serait-ce par exemple que parce que la Cour de cassation examine exclusivement les points de droit, comme c'est le plus souvent le cas également du Conseil d'Etat depuis la mise en place des Cours administratives d'appels.

Néanmoins, la compétence particulière requise pour agir efficacement devant ces deux juridictions ne nécessite pas le maintien d'un monopole économique au bénéfice d'un nombre limité de professionnels qui captent l'intégralité de ces procédures. D'ailleurs les autres pays développés ne connaissent pas de système de spécialisation avec numerus clausus pour les avocats autorisés à agir devant la cour suprême.

Il convient donc de supprimer le numerus clausus dans ce domaine et d'ouvrir l'examen de qualification aux avocats souhaitant se spécialiser dans ces procédures. Cette

¹¹ Depuis l'ordonnance du 10 septembre 1817 relative aux avocats aux Conseils et à la Cour de cassation, le nombre des charges est limité à 60. Aux termes de l'article 4 du décret n° 78-380 du 15 mars 1978, le nombre des associés au sein de chaque office ne peut être supérieur à trois. Les avocats aux conseils ne peuvent donc, en théorie, être plus de 180 mais, en pratique, leur effectif oscille entre 89 et 93, chiffre actuel.

spécialisation pourrait être attribuée par un jury associant avocats, magistrats et professeurs d'Université, en tenant compte notamment des années de pratique professionnelle chez les actuels avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

d) Ouverture pour les délégataires d'une mission de service public :

Certaines professions juridiques soulèvent des difficultés particulières car elles sont exercées dans le cadre d'une délégation de service publique confiée à des professionnels habilités à authentifier des actes au nom de l'Etat et à percevoir des taxes pour le compte de l'Etat. Par ailleurs, il existe un large consensus pour veiller, autant que possible, à un maillage territorial homogène de ces services pour garantir un égal accès au droit. Toutefois les préoccupations légitimes de contrôle de la qualité des professionnels concernés et de surveillance de leurs activités ne peuvent conduire à maintenir des situations de restriction de l'offre face à des besoins croissants de ces services juridiques exprimés par les citoyens. Qui plus est, certains de nos voisins, qui partagent nos traditions juridiques romano-germaniques, maintiennent des mécanismes de délégation de mission de service public sans recourir à la vénalité des charges. La solution réside donc dans une très large ouverture du nombre de professionnels habilités à exercer ces professions.

Les notaires (4 500 offices et 130 bureaux annexes ; CA : 6Md€)

Les autorisations d'ouverture des offices notariales sont fixées par arrêté du Garde des Sceaux. Les tarifs d'intermédiation immobilière des notaires sont fixés par les pouvoirs publics. Pour satisfaire aux besoins croissants de services juridiques personnels liés notamment au vieillissement de la population, mais aussi pour satisfaire la demande de services notariés innovants conformes aux standards internationaux, notamment en matière immobilière, il convient d'ouvrir très largement les activités de notaire à de nouveaux professionnels entreprenants.

Tout en maintenant des critères très stricts de qualification, de compétence et d'expérience professionnelle, il convient d'accroître massivement le nombre des offices notariales en mettant fin à l'organisation administrée de l'offre.

1. La solution consiste d'abord à ouvrir totalement l'accès à la profession, en ne maintenant que les exigences de qualification et de moralité.
2. Pour assurer une présence homogène des notaires sur le territoire, condition de l'égal accès au droit, une taxe touchant les offices réalisant un nombre d'actes supérieur à la moyenne devra être instaurée. Elle alimentera un fonds destiné à subventionner les notaires installés dans des zones peu rémunératrices.
3. Enfin, les tarifs réglementés seront supprimés car ils ne permettent une concurrence que par la qualité. Afin de tirer pleinement profit de l'augmentation de l'offre, les tarifs seront libérés. Toutefois, dans le but d'éviter une augmentation des prix et d'assurer l'accès de tous au droit, il est proposé de remplacer les tarifs réglementés par des tarifs plafond.

Les huissiers de justice

Le monopole des huissiers les rend seuls qualifiés pour signifier les actes et exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements, et procéder à l'exécution des décisions de justice. Le numerus clausus est de fait et les nominations et créations se font par arrêté du garde des Sceaux. Un huissier en place ayant le droit de présenter son successeur, l'installation ne se fait qu'en rachetant une étude existante.

Dans ce domaine, il convient d'appliquer les propositions faites pour les notaires.

Les greffiers des tribunaux de commerces

L'existence même de greffes privés près les tribunaux de commerce constitue une anomalie historique héritée de la mise en place des juridictions consulaires il y a plusieurs siècles. Cette anomalie est aujourd'hui d'autant plus flagrante que greffes font partie du service public de la justice assuré par l'Etat dans toutes les autres juridictions, et même dans les tribunaux de grande instance à compétence commerciale¹². Ces monopoles sont devenus de véritables rentes au fil des ans et réalisent le plus souvent des marges considérables sans lien avec une activité concurrentielle normale. C'est pourquoi, la seule solution consiste à supprimer ces greffes privés et à les remplacer, comme dans toutes les autres juridictions, par des services administratifs spécialisés.

e) Adaptation des conditions d'exercice pour les avocats et les experts comptables:

Depuis 1999, l'exigence de contrôle des experts comptable sur leur capital est passée de 51% aux 2/3. La profession d'avocat est fortement réglementée dans son exercice, mais faiblement encadrée dans ses modes d'organisation économiques. Néanmoins, les avocats souhaitant se constituer en société doivent détenir au moins 51 % des parts sociales¹³. Cette exigence continue à limiter fortement le recours à des capitaux extérieurs qui pourrait leur permettre d'étendre leurs activités, particulièrement à l'étranger.

L'enjeu pour la croissance française est significatif, car le développement international des cabinets d'avocats est un vecteur d'influence réel. Or aujourd'hui les cabinets de plus de 50 salariés ne représentent que 0,2% des cabinets français et 13,3% du chiffre d'affaires. Une plus forte concentration des cabinets français est donc nécessaire face aux « majors » anglais et américains déjà très présents dans l'hexagone. De même, cette faiblesse des fonds propres fait souvent obstacle à la constitution de cabinets pluridisciplinaires qui sont pourtant seuls à même d'offrir une gamme de services joints susceptibles de répondre aux demandes des entreprises qui évoluent rapidement.

Par conséquent, il convient de permettre à des tiers d'investir dans les fonds propres de cabinets d'avocats et d'experts comptables en imposant une détention de 51% des droits de vote par les avocats et experts comptables. Le respect des règles déontologiques applicables aux avocats, notamment en terme de confidentialité et de conflit d'intérêts doit être strictement maintenu.

* *

¹² La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales et supprimant la vénalité des charges est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1967, assortie d'une période transitoire de dix ans au cours de laquelle ont coexisté, dans les juridictions, des fonctionnaires des greffes et des officiers publics et ministériels. La loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 a fait des greffiers en chef et des greffiers des conseils de prud'hommes, fonctionnaires départementaux depuis 1946, des fonctionnaires de l'Etat.

¹³ Plus de 70% des cabinets français sont gérés sous forme de SCP et d'associations, ce qui signifie que 2 cabinets sur 3 sont soumis au régime des BNC et qu'il est impossible de doter le cabinet de fonds propres.

Article 3 de la loi n° 95-66 du 20 janvier 1995

Le titulaire d'une autorisation de stationnement a la faculté de présenter à titre onéreux un successeur à l'autorité administrative qui a délivré celle-ci.

Cette faculté est subordonnée à l'exploitation effective et continue pendant une durée de cinq ans de l'autorisation de stationnement à compter de la date de délivrance de celle-ci. Toutefois, cette durée est de quinze ans dans les cas suivants :

- pour les titulaires d'autorisations nouvelles délivrées postérieurement à la date de publication de la présente loi ;
- pour les titulaires d'autorisations délivrées antérieurement à la date de publication de la présente loi et qui, en vertu des textes antérieurs, ne disposaient pas de la faculté de présenter à titre onéreux un successeur.

Dans ces deux derniers cas, une fois la première mutation intervenue, par usage de la faculté ainsi prévue sous condition d'exploitation de quinze ans de l'autorisation de stationnement, la faculté de présenter à titre onéreux un successeur est constituée dans les conditions de droit commun, après une exploitation effective et continue de cinq ans.