

Impact économique de la réglementation relative aux professions libérales dans différents États membres

Réglementation des services professionnels

**Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus
et al.**

Résumé

Étude réalisée pour la Commission européenne, DG Concurrence*

Janvier 2003

*Le contenu de cette étude ne reflète pas l'opinion ni la position de la Commission européenne ou de ses services.

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Résumé

La présente étude contient une comparaison de la législation, de la réglementation et des codes de déontologie régissant l'exercice de toute une série de services professionnels dans les États membres de l'Union européenne. Les professions couvertes par l'étude sont les services juridiques (avocats et notaires), les services comptables (comptables, commissaires aux comptes et conseillers fiscaux), les services techniques (architectes et ingénieurs-conseils) ainsi que la pharmacie (pharmaciens d'officine).

S'il existe un corpus d'ouvrages théoriques sur la réglementation, notamment sur l'autoréglementation des professions libérales, la plupart des études comparatives empiriques de la situation dans ce domaine ont été réalisées aux États-Unis, dans le cadre de comparaisons entre États. Il convient d'opérer une distinction entre les théories qui apportent des réponses à la question: "Pourquoi une réglementation des services professionnels, si tant est qu'il en faille une?" et celles qui répondent à la question: "Pourquoi y a-t-il souvent un niveau de réglementation trop élevé?". Cette distinction se justifie par le fait qu'il existe, dans tous les États membres, une base réglementaire spécifique pour les quatre secteurs de services professionnels évoqués, mais que le champ d'application et l'importance de cette réglementation varient considérablement d'un État membre à l'autre.

C'est à partir de cela que nous avons choisi les questions fondamentales posées dans la présente étude, à savoir s'il existe des différences entre les réglementations nationales, quelle est leur portée et dans quel(s) domaine(s) elles existent et, en particulier, quels sont les effets économiques des différents degrés de réglementation dans les États membres. L'approche adoptée est de type comparatif et elle s'appuie sur le plus grand nombre possible de données sur les professions libérales dans les États membres qui existent et ont pu être accessibles pour cette étude. On ne disposait jusqu'alors d'aucune connaissance de base adéquate des réglementations ou de la situation. C'est pourquoi des questionnaires ont été envoyés à des organismes professionnels dans chacun des domaines couverts, dans tous les États membres, ainsi qu'aux organisations qui représentent ces professions à l'échelle européenne et à certains services administratifs concernés. Les questions posées visaient à réunir des données sur la réglementation relative à l'accès à la profession et à la conduite professionnelle, les modifications récentes de la réglementation, ainsi que des informations économiques de base sur le marché, pour chaque profession. En outre, les 17 études de cas figurant dans la deuxième partie du rapport présentent un compte rendu détaillé des caractéristiques de la réglementation et de la situation économique de certaines professions dans certains États membres.

Une analyse comparative ne peut se faire qu'à partir de données comparables: pour ce qui est de la réglementation, nous avons donc élaboré nous-mêmes des indices spécifiques de réglementation en ce qui concerne la situation du marché, nous avons obtenu la plupart des données auprès d'Eurostat et, lorsqu'elles étaient compatibles, auprès des Offices statistiques des États membres. Les données sont généralement limitées au volume d'activité et à l'emploi (pour les professions libérales et en général). Il aurait également été utile de disposer de données économiques telles que les prix, les coûts et les revenus. Mais il est très difficile d'obtenir des informations sur ces variables, même pour un seul pays, car elles ne sont pas disponibles sous forme de séries chronologiques (ou dans la plupart des cas, pas disponibles du tout) et leur divulgation n'est pas toujours autorisée. Néanmoins, l'étude a permis de dégager des tendances à partir des données disponibles.

L'étude des régimes réglementaires professionnels dans les États membres permet de distinguer deux grandes catégories de réglementations: les réglementations relatives à l'accès à la profession et les réglementations relatives à la conduite professionnelle. Dans la première catégorie, on trouve généralement les obligations relatives aux qualifications (certificats officiels de qualification, c'est-à-dire diplômes universitaires, durée des stages et/ou examens professionnels), l'inscription à un organisme professionnel, les règles relatives aux domaines réservés (c'est-à-dire le droit exclusif accordé à une, ou parfois plusieurs, professions de proposer des biens ou services spécifiques sur le marché), et, dans certains cas, un examen des besoins économiques. Dans la deuxième catégorie, on trouve la réglementation des prix et des honoraires (prix fixes, prix minimums et/ou maximums, etc.), la réglementation sur la publicité et le marketing, la réglementation sur le lieu d'exercice de la profession et la diversification (restrictions géographiques à l'offre de services, restrictions à l'implantation de succursales), les restrictions à la coopération interprofessionnelle ou la limitation de certaines formes d'activité (par exemple possibilité de constitution en société de capitaux, et dans quelles conditions).

Pour simplifier le tableau très complexe que constituent les différentes formes de réglementations des différentes professions dans les divers pays, nous avons élaboré deux indices de réglementation, l'un pour l'accès à la profession et l'autre pour la conduite professionnelle, pour chaque profession/groupe professionnel et pour chaque État membre. Les indices respectifs ont ensuite été réunis pour constituer un indice global de réglementation pour chaque profession/groupe professionnel. Le tableau ci-dessous indique les chiffres relatifs aux indices globaux, pour toutes les professions/groupes professionnels, lorsque un tel indice a été calculé (cela n'a par exemple pas été le cas pour les notaires).

Plus le degré de réglementation est élevé, plus le chiffre concerné sera élevé (dans une fourchette de 0 à 12). Tous les indices de réglementation ayant une valeur égale ou supérieure à 5 sont indiqués sur fond noir, les indices qui se situent entre 2,5 et 4,9 sur fond gris et ceux inférieurs à 2,5 sur fond blanc.

Les pays ayant un degré de réglementation élevé pour toutes les professions sont l'Autriche, l'Italie, le Luxembourg et, à quelques exceptions près dans le domaine des services techniques, l'Allemagne et la France (et peut-être aussi la Grèce). La Belgique, l'Espagne (et peut-être le Portugal) semblent se situer dans une catégorie moyenne, alors que le Royaume-Uni, la Suède (à l'exception des pharmaciens), les Pays-Bas, l'Irlande, la Finlande et le Danemark (là aussi, à l'exception des pharmaciens) possèdent des réglementations plutôt libérales (du moins si on les compare aux autres réglementations de l'UE).

Liste complète des indices de réglementation IHS pour différentes professions

	Comptables	Juristes	Architectes	Ingénieurs	Pharmaciens
Autriche			5,1	5	7,3
Belgique	6,3	4,6	3,9	1,2	5,4
Danemark	2,8	3,0	0	0	5,9
Finlande	3,5	0,3	1,4	1,3	7,0
France	5,8	6,6	3,1	0	7,3
Allemagne	6,1	6,5	4,5	7,4	5,7
Grèce	5,1	9,5	n.d.	n.d.	8,9
Irlande	3,0	4,5	0	0	2,7
Italie	5,1	6,4	6,2	6,4	8,4
Luxembourg	5	6,6	5,3	5,3	7,9
Pays-Bas	4,5	3,9	0	1,5	3,0
Portugal	n.d.	5,7	2,8	n.d.	8
Espagne	3,4	6,5	4,0	3,2	7,5
Suède	3,3	2,4	0	0	12
Royaume-Uni	3,0	4,0	0	0	4,1

Si l'on considère les différentes professions, c'est dans la catégorie des *pharmaciens* que l'on trouve les réglementations les plus poussées et les plus restrictives. Ce n'est qu'en Irlande, aux Pays et au Royaume-Uni que les indices de réglementation sont relativement faibles. Pour ce qui est des *architectes* et, plus particulièrement, des *ingénieurs*, la situation est plutôt bipolaire: en ce qui concerne l'accès à la profession, certains pays ont des systèmes d'autorisation d'exercice de la profession très restrictifs (il s'agit notamment de l'Autriche, de l'Allemagne, de l'Italie et du Luxembourg), alors que dans d'autres, le régime type est celui de la certification, non assorti, ou seulement dans une mesure très

limitée, de tâches exclusivement réservées à la profession (c'est le cas, par exemple, de la Suède, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la Finlande et du Danemark). Dans la plupart des pays, les règlements sur la conduite professionnelle sont beaucoup moins restrictifs pour les architectes et les ingénieurs que pour d'autres groupes professionnels, même lorsque l'accès à la profession est très réglementé. En ce qui concerne les *services juridiques* (avocats), on constate l'existence de tous les degrés possibles de réglementation sur l'accès à la profession. Cela vaut également pour la réglementation sur la conduite professionnelle. C'est pourquoi, les indices de réglementation globaux sont, eux aussi, très différents: ils vont de valeurs très basses (Suède, Finlande) à des valeurs très élevées (Grèce, Autriche, France, Espagne, Allemagne et autres). En ce qui concerne les *services de comptabilité*, dans tous les pays, l'accès à la profession est assorti d'un régime d'autorisation, mais la portée des droits exclusifs relatifs à l'offre de services varie considérablement. Cela vaut également, bien qu'à un degré moindre, pour les obligations en matière de qualifications. On trouve, avec des variations dans le degré de réglementation de la conduite professionnelle, un degré élevé de réglementation en Belgique, en Autriche, en Allemagne, en Italie, en France, en Grèce et au Luxembourg. Dans les autres pays, le degré de réglementation se situe à un niveau moyen. Il est intéressant de noter qu'un degré élevé de réglementations dans les professions comptables semble souvent aller de pair avec des structures similaires dans les professions juridiques (avocats).

Outre un aperçu d'ensemble des régimes réglementaires des professions libérales dans tous les États membres de l'Union européenne, l'étude présente également des études de cas détaillées pour chaque profession. Elles portent sur un ensemble de pays ayant des niveaux de réglementation faibles et élevés, en l'occurrence: pour les services juridiques (avocats, notaires), le Danemark, le Royaume-Uni/Angleterre et Pays de Galle, l'Italie, l'Allemagne et la France; pour les services comptables (comptables, commissaires aux comptes et conseillers fiscaux), l'Italie, les Pays-Bas, l'Allemagne, la France; pour les services techniques (architectes et ingénieurs-conseils), l'Autriche, la Finlande, la France, l'Espagne; pour la pharmacie (pharmaciens d'officine), l'Irlande, le Portugal, la Suède, l'Allemagne.

Les études de cas ont pour objet non seulement d'analyser la façon dont les différents types de régimes réglementaires fonctionnent, mais également de mettre en évidence et de commenter les tendances de la réforme des réglementations. Une chose est claire à cet égard, c'est le degré de stabilité des régimes. Nous n'avons détecté aucun changement radical (passage d'un régime basé sur l'autorisation à un régime basé sur la certification, ou inversement) et il est rare que les tâches exclusives réservées à une ou plusieurs

professions soient ouvertes à d'autres prestataires de services. Toutefois, on observe des modifications fréquentes du cadre réglementaire pour ce qui est de la conduite professionnelle. Dans presque tous les cas, ces modifications sont allées dans le sens d'une libéralisation (par exemple en ce qui concerne la réglementation des prix, la publicité, la forme de sociétés, la coopération interprofessionnelle). Cette libéralisation s'accompagne *rarement* de l'introduction d'une réglementation plus stricte dans le domaine de l'accès à la profession. Mises à part certaines formes traditionnelles, quelque peu "défensives", de réglementation (sur l'accès à la profession et la conduite) dans certains pays (mais pas tous), on constate une tendance à des formes plus pro-actives de protection des consommateurs et de contrôle de qualité, dont les effets anticoncurrentiels sont moindres. Ces dernières années, plusieurs États membres ont par exemple rendu obligatoire pour plusieurs professions, une assurance "responsabilité professionnelle" (ou l'ont étendue lorsqu'elle existait déjà). On peut également citer l'introduction d'une formation continue obligatoire, d'aides à la spécialisation ou, dans certains cas, de systèmes de certification volontaire et/ou d'évaluation des performances.

Le rapport fournit également un étalonnage des performances dans le secteur des services professionnels. Des tableaux indiquant la répartition des ratios fondamentaux (par pays et par profession), tels que la densité professionnelle (par million d'habitants) ou le chiffre d'affaires du secteur par habitant et par personne active dans le secteur concerné (ajusté pour tenir compte des prix et du niveau du PIB) sont évalués pour mettre en évidence des niveaux de performances relatives élevés, moyens et faibles. Les niveaux de performances en termes de résultats sont comparés avec le degré de réglementation pour chaque pays et chaque secteur professionnel, tel qu'il ressort des indices de réglementation. L'étalonnage des performances et l'analyse des services professionnels fournis par les juristes, les comptables, les techniciens et les pharmaciens ont permis de mettre en évidence des tendances générales, résumées ci-après:

- Des chiffres d'affaires (honoraires) relativement élevés par rapport au nombre de professionnels en exercice dans les pays ayant un degré élevé de réglementation (conduite et accès à la profession). On peut supposer, bien qu'indirectement, en raison de l'absence de données sur les profits, qu'il existe un lien entre le volume d'affaires par personne et les profits excédentaires (par rapport aux résultats qui seraient enregistrés si la concurrence était moins restreinte). Il semble peu probable que cela soit dû à des technologies différentes ou à d'autres facteurs susceptibles de générer des gains de productivité.
- Des chiffres d'affaires (honoraires) plus faibles - dont le rapport avec le nombre de professionnels en exercice n'est que *proportionnel* - dans les pays où le degré de

réglementation (conduite et accès) est faible. Ce fait est également constaté dans des professions et des pays où le volume d'activité global est en fait plus élevé. Nous pouvons donc supposer qu'un faible degré de réglementation ne constitue pas un obstacle, mais plutôt un aiguillon, pour la création de richesses.

- Une tendance au "dégraissage" dans les professions et les pays ayant un faible degré de réglementation, ce qui permet la création d'unités économiques plus grandes. Dans les professions étudiées, cet effet n'est pas associé à un niveau d'activité (volume par habitant) plus élevé que d'habitude ni à une concentration élevée du marché, sauf pour les services de comptabilité.
- Une corrélation négative entre le degré de réglementation et la productivité dans le cas des services juridiques, comptables et techniques. Comme la mesure du volume d'activité ne tient pas compte des différences dans les niveaux de prix et de production globale des économies, et comme ni les différences technologiques entre pays ni des niveaux d'emploi plus faibles ne constituent apparemment la principale source de cette productivité plus élevée, cette corrélation peut également indiquer que la production potentielle est insuffisante dans les pays et les professions fortement réglementés.

Il convient de noter que les effets décrits ci-dessus ne sont pas nécessairement la conséquence automatique de la réglementation. Toutefois, l'existence de certains types de réglementations restrictives et anticoncurrentielles corrobore incontestablement l'opinion selon laquelle de telles structures réglementaires peuvent être utilisées, et dans bien des cas le sont effectivement, par les différentes professions pour obtenir des résultats économiques qui leur sont favorables, mais qui sont contraires aux besoins et aux intérêts des consommateurs dans leur ensemble.

Ces résultats empiriques semblent correspondre aux effets prévus par les théories sur la réglementation basées sur les "intérêts particuliers", particulièrement en ce qui concerne les aspects qualifiés par les économistes d'"accaparement". Bien qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse économique plus détaillée pour évaluer l'impact de ces effets et leur donner une signification statistique (mais les données nécessaires pour réaliser de telles analyses ne sont tout simplement pas disponibles en l'état actuel des choses), nous pouvons néanmoins les considérer comme plus que de simples hypothèses de travail.

Nous ne sommes pas en mesure, à partir des données dont nous disposons, d'évaluer en détail l'impact des différences entre les différents régimes réglementaires sur la qualité des services fournis aux consommateurs, mais il n'y a pas eu de signes apparents d'une défaillance du marché dans les États membres dont nous avons établi qu'ils étaient moins réglementés. Rien ne nous permet donc de remettre en cause la grande qualité et la valeur

essentielle des services professionnels actuels, et ce *indépendamment* de l'existence d'un degré de réglementation élevé ou faible.

Néanmoins, en partant du principe que la qualité des services que nous avons étudiés est relativement homogène et indépendamment des tendances récentes à la libéralisation, les données empiriques disponibles semblent indiquer que, dans de nombreux États membres de l'Union européenne, notamment ceux dans lesquels les services professionnels sont réglementés de façon stricte, on enregistre à des degrés divers, dans les secteurs des services juridiques, de la comptabilité, des services techniques et de la pharmacie, des résultats qui, à cause de la réglementation, ne sont pas aussi bons qu'ils devraient l'être du point de vue de l'économie en général (et des consommateurs en particulier).

La conclusion générale que nous sommes amenés à tirer de cette étude est que 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.

ort de recherche

03 Institute for Advanced Studies (IHS),

pergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 •
/www,ihs,ac,at
