

Non classifié

Français - Or. Anglais

22 janvier 2025

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES  
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

## **Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation**

### **Compte rendu de la table ronde sur la concurrence et la réglementation des professions et des métiers**

**Annexe au compte rendu succinct de la 77e réunion du Groupe de travail no 2**

10 juin 2024

Ce document établi par le Secrétariat de l'OCDE présente un compte rendu détaillé des débats qui ont eu lieu lors de la table ronde sur la réglementation des professions et des métiers, organisée par le Groupe de travail no 2 le 10 juin 2024.

Pour toute question concernant ce document, veuillez prendre contact avec Mme Federica MAIORANO.

[Courriel : [Federica.Maiorano@oecd.org](mailto:Federica.Maiorano@oecd.org)]

**JT03558593**

## *Compte rendu de la table ronde sur la concurrence et la réglementation des professions et des métiers*

Le 10 juin 2024, le groupe de travail n° 2 du Comité de la concurrence de l'OCDE a tenu une table ronde sur la concurrence et la réglementation des professions et des métiers, sous la présidence de M. Alberto Heimler.

Le **Président** annonce que la discussion comportera trois parties, portant respectivement sur les réformes récentes de la réglementation des professions, sur des exemples dans lesquels la réglementation des services professionnels a été réintroduite après avoir été supprimée et sur l'application du droit de la concurrence aux professions.

Avant d'ouvrir les débats, le **Président** fait observer que les services professionnels ont déjà été à l'ordre du jour d'une table ronde du groupe de travail n° 2, en 1999. Il pensait au départ que les débats se concentreraient sur les mesures prises au début des années 2000 pour créer un environnement plus concurrentiel dans les professions et métiers soumis à un régime d'autorisation, et aborderaient aussi le rôle des récentes évolutions technologiques. Or, il constate en réalité qu'un quart de siècle plus tard, les problématiques sont en grande partie les mêmes, en particulier l'existence de restrictions réglementaires injustifiées, superflues ou trop lourdes que les pays n'ont pas supprimées ou qu'ils ont réintroduites. Il ajoute que les contributions des États membres portent plus sur la réglementation des services professionnels que sur les régimes d'autorisation, raison pour laquelle les débats seront plutôt axés sur la réglementation de ces services.

Les deux experts invités pour présenter le sujet sont M. **Morris Kleiner**, spécialiste de la politique du travail, Université du Minnesota, et M. **Alex Robson**, vice-président de la Commission australienne de la productivité.

Le **Président** rappelle que la discussion aura lieu en trois temps :

- la réforme de la réglementation des services professionnels ;
- la réintroduction de réglementations qui avaient été supprimées ; et
- les problèmes en lien avec l'application du droit de la concurrence dans le secteur des services professionnels.

### **1. Réformes de la réglementation des professions**

Le **Président** invite le Secrétariat à présenter les principales conclusions de sa note de référence.

Le **Secrétariat** explique que ces dernières années, l'examen des politiques relatives à la réglementation des professions et aux régimes d'autorisation a suscité un regain d'intérêt, qui s'explique principalement par la multiplication des emplois soumis à ces règles. Les responsables de la politique économique sont préoccupés à l'idée que ces politiques ont des effets positifs insuffisants comparativement aux risques qu'elles comportent – hausse des prix, effets négatifs pour les consommateurs, affaiblissement de la concurrence et faiblesse de la productivité.

En l'absence de définition universellement admise des termes qui sont au centre de cette question, le Secrétariat propose une taxonomie des politiques relatives à la réglementation des professions et métiers. Ces politiques peuvent être réparties dans les quatre catégories suivantes :

- les règles qui définissent les conditions d'accès à une profession, qu'il s'agisse de conditions de compétences ou de formation, d'un numérus clausus ou d'une limite plafonnant le nombre de prestataires sur un territoire géographique ;
- celles qui définissent des activités ne pouvant être fournies aux consommateurs que par les membres de ces professions ou métiers ;
- celles qui encadrent le comportement des prestataires (interdiction des remises ou fixation des prix) ;
- celles qui définissent les modalités de surveillance d'une profession, lesquelles dépendent en général du rôle de l'État et des représentants du secteur d'activité dans la gouvernance, et la manière dont les manquements doivent être traités.

Par ailleurs, deux motifs sont avancés pour expliquer la réglementation des professions et métiers : l'intérêt général d'une part et les intérêts particuliers d'autre part. L'argument tiré de l'intérêt général repose sur l'idée que les consommateurs ordinaires n'ont pas nécessairement la capacité d'évaluer la qualité ou la nécessité des services, raison pour laquelle des conditions minimales de compétences et d'éthique doivent être imposées aux prestataires, ou qu'un service de mauvaise qualité risque de porter préjudice à la population. Quant à l'explication fondée sur les intérêts particuliers, elle consiste à avancer que ces règles sont principalement motivées par la recherche de rente et entravent la concurrence, les acteurs en place qui ont des intérêts concentrés à la réglementation étant davantage en mesure de faire pression pour atteindre leurs objectifs que des consommateurs dont les intérêts sont diffus. Par ailleurs, la note de référence du Secrétariat passe en revue des travaux de recherche sur les coûts et avantages de la réglementation des professions et des régimes d'autorisation, analyse des exemples d'activités de sensibilisation menées sur ce sujet par les autorités de la concurrence et se penche sur les conséquences que les dernières innovations technologiques pourraient avoir sur les professions et métiers, de même que sur la concurrence qui régnera sur ces marchés à l'avenir.

Le **Président** ouvre les débats en évoquant la réforme d'ampleur des professions réglementées introduite par le Portugal, qui a notamment créé une fonction de régulateur indépendant. Il invite le Portugal à expliquer pourquoi cette fonction était nécessaire, quel regard est porté sur le régulateur et quelle a été la réaction des professions réglementées.

Le **Portugal** répond que la réforme des professions autoréglementées – ou libérales – repose principalement sur une loi de 2003 qui a rendu obligatoire la création, au sein des associations professionnelles, d'instances de contrôle indépendantes jusqu'alors facultatives et dotées de pouvoirs insuffisants. Ces instances, qui ont compétence en matière réglementaire (pour les stages professionnels par exemple) et disciplinaire, doivent être majoritairement composées de personnes non membres de l'association professionnelle. La réforme avait pour but de réduire les conflits d'intérêts et les obstacles inutiles à l'accès au marché. Les organisations professionnelles s'y sont opposées, contestant en particulier la composition des instances de contrôle et la procédure d'élection de leurs membres. Néanmoins, la Cour constitutionnelle a estimé en février 2023 que la réforme n'était pas contraire aux principes constitutionnels et a soutenu les mesures visant à réduire les conflits d'intérêts.

Le **Président** interroge ensuite le Danemark au sujet d'une récente étude conduite par son autorité de la concurrence sur les professions juridiques, en particulier au sujet des

recommandations issues de l'étude et des raisons pour lesquelles des interventions publiques, plutôt qu'une concurrence suffisante sur le marché, sont nécessaires.

Le **Danemark** répond que l'autorité est, de manière générale, intéressée par la réalisation d'études de marché sur les différents services professionnels parce que ceux-ci sont relativement peu exposés à la concurrence internationale. Le choix des professions juridiques s'explique par les revenus élevés de ces professions par rapport à d'autres exigeant le même niveau d'études, comme celles de dentiste ou de comptable. La singularité de cette profession réside dans le fait que les cabinets appartiennent souvent à ceux qui y travaillent, ce qui signifie que les revenus peuvent provenir de deux sources : un salaire individuel et les recettes du cabinet. La première recommandation préconise que les avocats modifient leur code d'éthique ou que le législateur amende la loi danoise sur l'administration de la justice pour que la tarification soit plus transparente. Enfin, le Danemark précise que le statu quo conduit à des résultats sous-optimaux en raison de règles entravant la concurrence, empêchant la concurrence depuis des secteurs adjacents et permettant aux avocats de tirer parti d'une asymétrie d'information due à la complexité du service.

Le **Président** se tourne ensuite vers la Bulgarie, où la Commission de protection de la concurrence (CPC) a émis plusieurs recommandations visant à éliminer des réglementations restrictives de la concurrence injustifiées, même si elle n'est parvenue pour l'heure à n'éliminer que l'obligation de détention d'un diplôme de niveau master appliquée aux propriétaires de pharmacie.

La **Bulgarie** répond que ces 20 dernières années, la CPC a adopté plus de 20 avis concernant les professions et métiers. Dans ce cadre, elle a formulé des recommandations à propos de la réglementation de nombreuses professions, depuis les architectes jusqu'aux professions de la création (ex. : écrivains) en passant par les vétérinaires. La Bulgarie confirme le commentaire du Président sur le fait que la plus grande réussite de la CPC est la suppression de l'obligation que le propriétaire d'une pharmacie soit un pharmacien titulaire d'un diplôme de niveau master. La CPC est parvenue à ce résultat parce qu'elle a su faire valoir que la séparation de l'activité de pharmacien proprement dite de l'activité de gestion d'une pharmacie permettrait aux pharmaciens de mieux se concentrer sur leur métier. Toutefois, dans d'autres cas, elle n'a pas réussi à convaincre les autorités de l'État d'abroger la réglementation parce que les associations professionnelles n'ont cessé de mettre en avant le caractère nécessaire de règles anticoncurrentielles pour garantir la qualité et la protection des consommateurs.

La Bulgarie évoque, outre les régimes d'autorisation, une nouvelle règle autorisant les syndicats et associations qui représentent les professions créatives à fixer des prix minimums. Elle explique craindre que cette mesure ne fasse obstacle à l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché, les consommateurs du service risquant vraisemblablement d'être plus enclins à se tourner vers quelqu'un d'expérimenté que vers un nouvel acteur s'ils sont contraints d'acquitter un prix minimum. À terme, la mesure pourrait réduire l'offre et ne profiter qu'aux acteurs en place.

Reprenant le thème des tarifs minimums, le **Président** se tourne vers la Grèce pour évoquer sa décision de les supprimer puis d'introduire des « honoraires légaux » pour certaines professions.

La **Grèce** commence par faire observer que la Commission hellénique de la concurrence (HCC) plaide pour la suppression de diverses restrictions à l'accès aux professions libérales. Dans le cadre d'une réforme économique engagée dans le pays, elle a coopéré avec les autorités nationales pour analyser plus de 50 professions, puis a émis près de 30 avis juridiques sur diverses restrictions géographiques et restrictions relatives aux prix. Bon

nombre de ces restrictions ont été supprimées, dont celles qui imposaient des tarifs minimums. Pour les professions d'avocat et d'ingénieur par exemple, les prix minimums ont été remplacés par des « honoraires légaux », qui correspondent aux honoraires dus au prestataire de services en l'absence de contrat écrit valide. La Grèce reconnaît que même si ces honoraires n'ont pas vocation à remplacer les tarifs minimums, il n'est pas exclu qu'ils se transforment *de facto* en tarifs minimums.

Présentant l'Espagne, le **Président** souligne sa singularité, à savoir que l'autorité nationale de la concurrence a le pouvoir de poursuivre en justice les autorités régionales qui ne respectent pas le droit national. Ainsi, la Catalogne avait adopté un décret réservant le pouvoir de réaliser des inspections techniques des bâtiments aux architectes et architectes techniques. Le Président demande pourquoi la Catalogne a adopté ce type de décret et si le droit applicable est le droit local ou le droit national.

L'**Espagne** confirme que la Catalogne avait adopté un décret selon lequel seuls les architectes et architectes techniques pouvaient réaliser des inspections techniques des bâtiments. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), autorité espagnole de la concurrence, s'est penchée sur la question et a estimé que cette mesure faisait obstacle à l'entrée et restreignait la concurrence en favorisant de manière injustifiée les architectes et architectes techniques. Les tribunaux nationaux ont abondé dans son sens, et le décret a été annulé. Toutefois, trois ans après l'arrêt du Tribunal suprême espagnol, cette même juridiction suprême a estimé qu'un décret de ce type pouvait être justifié par des raisons liées à la sécurité du public. La situation est donc actuellement ambiguë. Le Président demande ce qui a motivé les autorités catalanes à prendre ce type de mesure, et l'Espagne répond qu'il faut sans doute voir là le résultat de l'influence des associations professionnelles.

Le **Président** se tourne ensuite vers le Mexique, où la Comisión Federal de Competencia (COFECE) s'est beaucoup mobilisée pour empêcher l'introduction d'une réglementation des professions restrictive, en particulier dans le cadre d'une récente affaire dans laquelle le gouvernement d'un État avait proposé la création d'une commission interinstitutionnelle chargée du contrôle des services immobiliers et composée de représentants de l'État et de professionnels du secteur. Cette proposition comportait plusieurs aspects anticoncurrentiels que la COFECE a proposé de supprimer. Le Président interroge le Mexique sur le caractère nécessaire de cette commission et demande si elle pourrait freiner l'apparition de plateformes numériques dans le secteur des services immobiliers.

Le **Mexique** répond que toute commission au sein de laquelle siègent des représentants de la profession réglementée comporte un risque d'avantages injustifiés pour les acteurs en place, de collusion et autre type de comportement anticoncurrentiel. La commission crée et administre un système d'accréditation volontaire susceptible d'être nuisible à la concurrence s'il n'est pas géré de façon transparente et non discriminatoire, même s'il repose sur le volontariat. Pour ce qui est de savoir si la commission était nécessaire, le Mexique répond qu'elle ne l'était pas, parce qu'elle n'apportait pas de solution aux enjeux d'intérêt général mis en avant, par exemple la sécurité et la sécurité de l'environnement. Le Mexique ajoute que la COFECE a recommandé d'autres solutions, telles que des programmes créateurs de réputation (ex. : obligations de publication d'informations ou plateformes numériques).

Le **Président** se tourne alors vers M. Kleiner, l'invitant à faire profiter les participants de ses connaissances sur les régimes d'autorisation, en se concentrant plus spécifiquement sur le type de métiers où les obligations d'autorisation sont répandues et restrictives (en particulier aux États-Unis) et sur ce que l'on sait de l'impact des réformes des régimes d'autorisation.

**M. Kleiner** commence par définir ce qu'est un régime d'autorisation et par en retracer l'historique aux États-Unis. Il explique qu'il s'agit d'un régime qui subordonne l'exécution de certaines tâches à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'administration, ce qui le distingue d'un système d'inscription ou de certification, celui-ci ne soumettant pas l'exercice d'une profession à l'obtention d'une autorisation. Il décrit ensuite le contexte historique dans lequel ces règles ont été adoptées, citant les premiers travaux de recherche, notamment l'influence de Milton Friedman à travers son ouvrage *Capitalisme et liberté*, et le rôle joué par la suite par des responsables publics clés, comme le ministère fédéral des Finances et le Conseil des conseillers économiques de la Maison blanche, qui ont impulsé le recueil d'une grande quantité de données sur le régime d'autorisation aux États-Unis. Ces données, principalement recueillies par le Census Bureau des États-Unis, ont conduit certains pays, tels que le Canada et des pays de l'Union européenne, à prendre des initiatives similaires, ce qui témoigne d'un intérêt croissant pour le sujet à l'échelle internationale.

S'agissant des facteurs déterminants dans l'existence de ces régimes, M. Kleiner souligne le rôle des associations professionnelles et les différences entre États en ce qui concerne le taux d'adoption des règles. Les États relativement grands par leur population, comme la Californie et l'Illinois, ont fait partie des premiers à les adopter parce qu'ils ont la capacité de gérer les coûts liés à l'administration du régime. Les États plus petits, y compris le Wyoming et le Vermont, leur ont emboîté le pas plus tardivement. Par ailleurs, les professions en lien avec des risques pour la santé et la sécurité (ex. : dentistes et médecins) ont en principe été soumises plus tôt à un régime d'autorisation. Qui plus est, l'implication des associations professionnelles accroît fortement la probabilité que des dispositions imposant une autorisation soient introduites. De telles lois sont souvent adoptées dans les années qui suivent la création de ces associations, ce qui illustre leur influence sur le paysage législatif.

En conclusion, M. Kleiner évoque les conséquences des régimes d'autorisation sur les salaires, l'emploi et la qualité des services. Une obligation d'autorisation conduit souvent à une rémunération plus élevée pour les membres des professions concernées, mais elle s'accompagne aussi d'un recul de l'emploi parce qu'elle crée des barrières à l'entrée, par exemple sous la forme d'examens ou de stages obligatoires. Ces barrières peuvent elles-mêmes se solder par une augmentation du prix des services sans pour autant que la qualité de ces services soit meilleure. Des études relatives aux États-Unis et à l'Europe montrent que l'assouplissement des règles dans certains domaines, comme les soins de santé, peut améliorer la situation sans accroître les coûts, mais que les régimes d'autorisation ont généralement un effet minime sur la qualité.

Le **Président** demande ensuite à M. Kleiner si, outre les métiers, certaines activités ou certains services pourraient être soumis à une obligation d'autorisation. M. Kleiner aborde cette question sous l'angle du périmètre des activités. Autrement dit, certains professionnels peuvent accroître leur pouvoir de marché en réduisant le nombre d'activités que les professionnels non titulaires d'une autorisation peuvent exercer. À titre d'exemple, les shampouineurs n'avaient pas besoin d'autorisation, mais les associations représentant les cosmétologues et les barbiers ont milité pour qu'une obligation d'autorisation leur soit imposée, ce qui s'est produit dans certains États.

Le **Président** remercie M. Kleiner avant de se tourner vers l'Irlande pour évoquer l'introduction d'un régulateur indépendant chargé des professions juridiques. Il demande pourquoi la règle voulant que seuls les avocats puissent fournir des services de transfert de propriété n'a toujours pas été supprimée.

L'**Irlande** commence par expliquer pourquoi l'association professionnelle des avocats soutient que seul un avocat peut offrir ces services. La première raison est que les avocats

sont tenus de souscrire une assurance responsabilité civile pour couvrir les cas de négligence. Deuxièmement, ils doivent impérativement respecter le code de bonne conduite de leur ordre professionnel (la Law Society), qui met l'accent sur l'indépendance, la représentation des intérêts des clients et l'absence de conflits d'intérêts. Enfin, comme le transfert de propriété concerne de multiples branches du droit, il ne serait pas possible de proposer une formation spécifique pour former les professionnels à ce domaine. La Competition and Consumer Protection Commission (CCPC), autorité irlandaise de la concurrence, continue de défendre l'idée qu'une autorisation spécifique pour les services de transfert de propriété serait une bonne chose, mais le régulateur indépendant des professions juridiques continue de mettre en avant les raisons techniques qui s'y opposent. Par ailleurs, la CCPC a conduit des études de marché portant sur plusieurs autres professions et a constaté que même s'il n'existe pas de solution toute faite valable pour toutes les professions, des problèmes de concurrence existent dans un ensemble de secteurs. La CCPC s'est mobilisée pour mettre en lumière des préoccupations dans le secteur dentaire et elle est parvenue à impulser quelques changements en ce qui concerne l'autoréglementation des ingénieurs.

Le **Président** se tourne ensuite vers la Lituanie, qui a introduit un système obligatoire d'évaluation d'impact de la concurrence en 2019 et où le ministère de la Justice a modifié sa proposition de réglementer certains services professionnels à la suite d'un rapport à visée consultative établi par le Conseil de la concurrence. Le Président demande ensuite si ce rapport a été établi dans le cadre d'un processus formel d'évaluation de la concurrence et, dans l'affirmative, comment ce processus fonctionne.

La **Lituanie** explique que l'obligation d'évaluation a été introduite en 2019 et que le nombre d'administrations qui l'appliquent augmente. D'après une évaluation réalisée par le Conseil de la concurrence, près de 60 % des recommandations qu'il formule conduisent les autres administrations à amender leurs projets dans le sens de l'avis du Conseil. Dans le cas précis des réformes proposées par le ministère de la Justice, le Conseil de la concurrence a participé à des réunions ministérielles et a fait valoir que certains amendements risquaient de restreindre la concurrence.

Le **Président** fait observer que les évaluations d'impact sur la concurrence sont également obligatoires aux Philippines, et interroge les Philippines au sujet d'une loi qui a supprimé certaines restrictions réglementaires superflues, comme une condition de nationalité à remplir pour exercer certaines professions.

Les **Philippines** commencent par fournir des informations sur la politique nationale de la concurrence. En 2010, la Commission de la concurrence des Philippines (PCC) et l'Autorité nationale de l'économie et du développement ont publié une circulaire commune appelant à l'adoption de la politique nationale de la concurrence par les administrations publiques. Cette politique prévoit notamment l'assouplissement des conditions de nationalité imposées dans de nombreux métiers (comme celui de maçon), même si d'autres professions, par exemple les professions juridiques, continuent d'être réservées aux personnes de nationalité philippine. Elle exige en outre une évaluation des mesures restrictives, laquelle est réalisée par tranche depuis 2021. La PCC et la Commission nationale de réglementation des professions sont en désaccord concernant l'équilibre entre concurrence et assurance qualité. Pour y remédier, un système dans lequel la PCC signale les obstacles potentiels à la concurrence contenus dans la réglementation, à charge pour la Commission nationale de réglementation des professions de réagir, a été institué. À titre d'exemple, une commission médicale avait mis en place des restrictions géographiques locales qui ont été éliminées rapidement, les Philippines n'ayant qu'une seule série de règles applicables aux médecins.

Toujours concernant les restrictions géographiques, le **Président** invite l’Australie à parler de la récente entrée en vigueur du système de reconnaissance mutuelle des autorisations professionnelles entre les États australiens. Il fait observer que beaucoup de demandes de reconnaissance mutuelle ont été formulées pour des métiers qui ne font pas partie des professions spécialisées, tandis que les demandes formulées dans ces professions sont peu nombreuses.

L’**Australie** répond que la question de la reconnaissance mutuelle se pose aussi bien dans les professions spécialisées que dans les autres. Elle présente ensuite trois mesures de libéralisation mises en œuvre. La première a consisté à autoriser des non-avocats à offrir des services de transfert de propriété et s’est traduite par une baisse sensible du prix de ces prestations. La deuxième a été la création d’un régime national pour l’offre de services juridiques. Enfin, la troisième réforme, qui est aussi la plus importante, est le système de reconnaissance mutuelle automatique. En l’absence de ce système, les membres de certaines professions et de certains métiers devaient se soumettre à une procédure coûteuse pour pouvoir exercer dans un autre État. L’Australie ajoute qu’il y a de plus en plus de cas de reconnaissance mutuelle entre l’Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de l’accord de libre-échange entre les deux pays.

Le **Président** présente Business at the OECD (BIAC), qui, dans sa contribution, suggère d’élaborer un cadre d’analyse pour évaluer les restrictions réglementaires injustifiées. Soulignant que l’OCDE a mis au point le manuel pour l’évaluation de l’impact sur la concurrence il y a 15 ans et que beaucoup de juridictions disposent d’une procédure d’évaluation de l’impact des réglementations sur la concurrence, il invite le BIAC à exposer les améliorations qu’il suggère.

Le **BIAC** explique que l’OCDE et les autorités de la concurrence devraient aller au-delà des actions de sensibilisation et accorder plus d’importance aux interventions visant à faire respecter le droit de la concurrence. Il estime en outre que certaines analyses de la concurrence diffèrent d’une juridiction à l’autre et que les autorités de la concurrence devraient avoir un « rôle de contrôle » leur permettant de repérer, de signaler et d’éliminer les mesures restrictives. Il préconise aussi une plus grande harmonisation des pratiques entre autorités de la concurrence.

Le **Président** se rallie à l’idée que les autorités de la concurrence devraient intervenir davantage concernant la réglementation des professions et métiers, puis se tourne vers le Taipei chinois. Il souligne que le Taipei chinois est parvenu à éliminer les tarifs minimums dans certaines professions telles que celles d’expert-comptable agréé, d’ingénieur et d’avocat, et demande quel est l’impact des restrictions géographiques dans un petit pays comme le Taipei chinois, en particulier pour ce qui est des professions juridiques.

Le **Taipei chinois** confirme être récemment parvenu à supprimer les tarifs minimums, tout en précisant que certains députés ont proposé d’en réintroduire pour les experts-comptables agréés, même s’ils ne sont pour l’heure pas parvenus à leurs fins. Pour ce qui est des avocats, il explique qu’il n’existe qu’un examen national du barreau, mais qu’avant 2020, les avocats étaient tenus de s’inscrire auprès des barreaux locaux et de leur verser des droits d’inscription. Cette obligation avait pour but d’assurer le fonctionnement des barreaux locaux, qui fournissent des services tels que des services juridiques pro-bono et des services de formation continue pour les avocats. La Commission de la concurrence du Taipei chinois (CTFTC) a fait observer que cette obligation d’inscription auprès d’un barreau local n’était pas sans conséquences et a cherché à savoir si les services rendus par les associations locales du barreau étaient réellement utilisés. Depuis 2020, les avocats doivent seulement s’inscrire auprès de l’association nationale du barreau, mais doivent toujours lui payer des droits d’inscription interrégionaux.

Le **Président** invite ensuite la France à présenter la réforme de 2015. Au préalable, il demande pourquoi cette réforme n'a pas prévu la suppression des tarifs, pourquoi cette réglementation tarifaire est nécessaire et quelle en est la structure (ex. : honoraires minimums ou maximums, honoraires fixes) et si elle fait obstacle aux objectifs de sensibilisation en général.

La **France** explique que l'objet de la réforme de 2015 était large, à savoir qu'il s'agissait de stimuler la croissance de l'investissement et de l'emploi. L'objectif était de réduire les obstacles de manière pragmatique afin de favoriser la croissance, y compris en simplifiant les règles et en rendant la réglementation des professions plus transparente. L'une des mesures prises pour renforcer la transparence a consisté à instaurer de nouveaux principes de fixation et de révision des tarifs des professions réglementées, afin de les faire baisser en les orientant vers les coûts réellement encourus par les professionnels. Le nouveau barème tarifaire est désormais fixé par décret, après consultation de l'autorité de la concurrence. La loi a également simplifié les conditions d'installation des professionnels du droit tels que les notaires, huissiers et commissaires-priseurs.

La France ajoute que la réforme de 2015 a introduit le principe selon lequel les tarifs des services fournis en concurrence avec des prestataires ne relevant pas de tarifs réglementés ne devaient pas être réglementés. Cette disposition a conduit à une libéralisation de certains tarifs. Il a cependant été constaté que dans le cas de services fournis par une profession jouissant d'un monopole sur certains services, la réglementation permettait de réduire la recherche de rente parce que le prix des services n'est pas acquitté par le consommateur final (ex. : services de soins de santé subventionnés, services en lien avec des procédures judiciaires). Les prix de ces services sont fixes, par opposition à un prix minimum ou maximum, et sont en principe proportionnels aux coûts supportés par le prestataire pour fournir le service. Les professionnels ont en outre plus de latitude pour accorder des remises. L'autorité de la concurrence rend régulièrement des avis sur la méthode de fixation des prix, et le législateur l'a également chargée d'évaluer la nécessité d'augmenter les effectifs d'une profession. La réforme a eu un impact important dans le cas des notaires, l'offre ayant progressé de plus de 40 % et le nombre de femmes et de jeunes exerçant cette profession ayant sensiblement augmenté depuis son entrée en vigueur. Elle a aussi suscité des réactions de la part des professionnels, dont certaines ont pu être appréhendées par l'autorité de la concurrence au titre de sa mission de répression des pratiques anticoncurrentielles. À titre d'exemple, la libéralisation de certains tarifs a conduit des professionnels à s'entendre pour maintenir artificiellement leurs propres prix fixes.

Après que la France a clarifié qu'il n'y a que des propositions pour supprimer la réglementation des tarifs dans certaines professions, le **Président** se tourne vers la Slovaquie. Il évoque les recommandations publiées en Slovaquie concernant les professions réglementées, par exemple la recommandation de supprimer l'interdiction de publicité applicable aux avocats. Il demande quel organisme a émis ces recommandations et si elles ont été suivies. Il fait également observer que d'après la contribution de la Slovaquie, 200 professions sont réglementées et souhaite savoir quelles sont celles qui suscitent une inquiétude particulière.

La **Slovaquie** explique que les recommandations évoquées dans sa contribution émanent de la Commission européenne et qu'aucun organisme national n'en a formulé. Elle ajoute que l'interdiction de publicité n'a pas été supprimée et qu'elle a été à l'origine de problèmes en lien avec un réseau social tel que LinkedIn, parce qu'elle est stricte et interdit même aux avocats d'indiquer le nombre de procédures dans lesquelles ils interviennent, le nombre d'affaires remportées et leur nombre de clients. Une autre des recommandations visant les avocats préconise de réduire la durée de leur formation, actuellement longue (neuf ans). Cette recommandation n'a pas été suivie non plus.

S'agissant du nombre de professions réglementées, la Slovénie explique que ce nombre élevé (220 au total) s'explique par le fait que des professions en apparence similaires sont considérées comme des professions réglementées distinctes – par exemple ingénieur des mines et chef d'exploitation dans une installation de production d'énergie. Les professions réglementées sont extrêmement spécialisées. Qui plus est, en Slovénie, certains métiers dont on pourrait penser qu'ils ne sont pas réglementés le sont encore. C'est le cas des métiers de ramoneur, de documentaliste scolaire, d'archiviste, de technicien de musée ou encore de pêcheur. La Slovénie réglemente donc tout simplement beaucoup de professions.

Le Président se tourne vers le Brésil, relevant que le CADE (autorité brésilienne de la concurrence) et le Secrétariat de l'OCDE ont réalisé une analyse complète de la réglementation des services portuaires dont les résultats ont été publiés en 2022. Une partie du rapport est consacrée à la réglementation restrictive du métier de pilote de port, qui comprend une condition de nationalité et plafonne les effectifs. Le secteur portuaire a été réformé en profondeur en 2024. Le Président souhaite savoir quel a été l'impact du rapport CADE-OCDE sur les réformes et demande des précisions sur le rôle de conseil joué par le CADE auprès des autorités.

Le **Brésil** répond que le rapport CADE-OCDE comparait la situation du Brésil aux bonnes pratiques internationales et montrait en quoi la politique de la concurrence pourrait améliorer le fonctionnement du secteur portuaire. Certaines de ses recommandations ont été reprises dans une loi de 2024, mais d'autres ne l'ont pas été. À titre d'exemple, alors que le rapport recommandait un transfert des pouvoirs de réglementation de l'autorité portuaire brésilienne à l'organisme de régulation du secteur, de même qu'une modification de la pratique de l'autorité portuaire en ce qui concerne l'attribution des quarts de travail aux employés, ces évolutions n'ont pas eu lieu. Au rang des changements positifs, figure le fait que les ports et les prestataires de services portuaires peuvent désormais négocier librement leurs tarifs. En conclusion, le Brésil souligne que le CADE continue de plaider pour qu'un plus grand nombre de recommandations du rapport soient mises en œuvre et salue le travail accompli par l'OCDE pour convaincre la société et les décideurs que les restrictions en vigueur entravent la concurrence, le développement économique et le bien-être des consommateurs.

Le Président suspend ensuite les débats et invite les délégués à faire une courte pause.

## 2. « Les restrictions réglementaires sont de retour »

Après la pause, le **Président** ouvre la deuxième partie des débats. Il se tourne vers l'Italie, où, entre 2006 et 2012, plusieurs réformes ont été adoptées à partir de rapports de l'autorité de la concurrence pour supprimer des restrictions réglementaires injustifiées dans certaines professions, par exemple des interdictions de publicité et des tarifs minimums. Il demande pourquoi les tarifs minimums ont été réintroduits en 2023.

L'**Italie** précise qu'il y a eu plusieurs vagues de réforme : la suppression des tarifs minimums obligatoires et des interdictions de publicité, en 2006, la fin de l'obligation de respecter une certaine distance géographique entre professionnels, en 2012, et l'attribution à l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), autorité italienne de la concurrence, du pouvoir d'émettre un avis préventif contraignant concernant la proportionnalité de nouvelles mesures législatives ou réglementaires adoptées au nom de l'intérêt général. Toutefois, un recul de la libéralisation s'est amorcé récemment. En 2017, un décret a invalidé des clauses contractuelles fixant un prix inférieur à celui fixé par décret ministériel. En 2023, une loi exigeant une juste rémunération pour les professionnels a été adoptée. L'objectif affiché était de compenser le déséquilibre contractuel entre les

professionnels et les grandes entreprises qui font appel à leurs services. Cette disposition ne s'applique qu'aux contrats conclus avec des banques et des compagnies d'assurance, des grandes entreprises ou des entreprises de taille moyenne, des organismes publics et des entreprises publiques.

L'AGCM s'y est opposée dans des avis dans lesquels elle a fait valoir que la notion de juste rémunération équivalait à une fixation des prix, et que cette mesure n'était ni proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi ni efficace. Elle avançait que rien ne permettait d'assurer que prix minimums et qualité aillent de pair et que la mesure risquait d'empêcher l'entrée de jeunes professionnels. Le Président demande à qui il revient de déterminer ce qui constitue une juste rémunération. L'Italie répond que si la profession est dotée d'un organisme d'autoréglementation, la décision appartient à cet organisme. Dans le cas contraire, elle revient à l'Observatoire national pour la juste rémunération.

Après avoir remercié l'Italie, le **Président** se tourne vers la Roumanie, qui a introduit une réglementation similaire.

La **Roumanie** souligne d'abord que le Conseil roumain de la concurrence surveille la façon dont les professions libérales sont réglementées, ces professions étant souvent bien représentées au parlement. Les professionnels libéraux militent souvent pour obtenir des protections juridiques et des privilèges et parviennent parfois à leurs fins. Les tarifs minimums ont été supprimés en 2004 mais réintroduits en 2017. Dans le cas des professions juridiques, l'Association nationale des barreaux roumains a légalement le droit de fixer les honoraires minimums des avocats. L'argument avancé était que des prix bas nuisaient à la qualité des services, d'où la nécessité de fixer des prix minimums pour garantir la qualité (y compris pour que les professionnels disposent des ressources nécessaires pour accéder à la formation continue). La Roumanie ajoute que les actions de sensibilisation menées par le Conseil roumain de la concurrence ont permis qu'une relation de collaboration s'instaure avec l'Association nationale des barreaux roumains et qu'à ce jour l'Association n'a pas adopté de tarifs minimums dans le secteur juridique.

Le **Président** présente ensuite le Kazakhstan, expliquant que le pays avait mis en place un régulateur indépendant pour les services d'audit, mais que ce régulateur a été supprimé et que le marché relève de nouveau de l'autoréglementation.

Le **Kazakhstan** commence par faire observer que les services professionnels et leur réglementation revêtent une importance croissante pour le Kazakhstan parce que le pays continue de se développer et que son secteur des services est en expansion. En 2015, le ministre des Finances kazakh, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'Association des experts-comptables agréés ont lancé une évaluation de la communication financière des entreprises et ont formulé des recommandations pour mettre les normes en conformité avec les bonnes pratiques internationales. À la suite de cette initiative, en 2020, le Conseil professionnel sur les activités d'audit a été créé en application d'une loi visant à améliorer la réglementation des audits. Cet organe de régulation indépendant ne fait pas partie de l'administration. Toutefois, certains professionnels de l'audit se sont opposés à son existence, préconisant un retour à l'autoréglementation. Le ministre des Finances demeurant inquiet à l'idée que l'autoréglementation n'apporte pas de réponse aux problèmes qui se posent sur le marché des services d'audit et n'améliore pas la confiance à l'égard des auditeurs, une commission chargée d'examiner des propositions d'amélioration de la législation sur l'audit a été mise sur pied. En conclusion, le Kazakhstan souligne qu'il est difficile de trouver le juste équilibre entre intervention publique et autoréglementation et insiste sur la nécessité qu'un large dialogue s'instaure entre les acteurs concernés.

Le **Président** se tourne alors vers M. Alex Robson, de la Commission australienne de la productivité, qui a récemment publié un rapport sur le marché du travail et la productivité en Australie. Il l'invite à présenter le rapport et ses principales conclusions, à expliquer comment recommander des réformes réglementaires favorables à la concurrence et à préciser ce qu'est la Commission de la productivité.

**M. Robson** commence par décrire le rôle et le fonctionnement de la Commission de la productivité, insistant sur son indépendance et sa transparence et sur le fait qu'elle aborde les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du point de vue de la collectivité dans son ensemble. Composée d'environ 180 membres, elle est indépendante de l'administration, qui la mandate cependant pour réaliser certaines enquêtes. Le rapport évoqué contient les résultats de l'enquête « *Advancing Prosperity* », qui avait pour but de mesurer les performances de l'Australie en matière de productivité et met en lumière un ralentissement de la croissance de la productivité, également observé dans beaucoup d'économies de l'OCDE. Il souligne qu'il est important de réaliser de nombreux petits gains de productivité à long terme pour améliorer le niveau de vie et les salaires.

M. Robson aborde ensuite les difficultés auxquelles se heurte l'Australie pour stimuler la productivité dans une économie dominée par les services, le secteur des services étant à l'origine de 80 % du PIB et de 90 % de l'emploi. Or, la croissance de la productivité est plus faible dans le secteur des services que dans les marchés de biens. Il ajoute que dans ce secteur, les gains de productivité ne sont pas de même nature que dans le secteur manufacturier, l'accent étant mis sur l'amélioration de la qualité et de la variété des services plutôt que sur la réduction des coûts grâce à la mécanisation ou à des suppressions d'effectifs.

M. Robson s'attarde sur les recommandations de la Commission de la productivité concernant le régime d'autorisation, qui est un aspect préoccupant du marché du travail australien. Il présente le cadre réglementaire de ce régime et pose la question de savoir s'il est plus efficace d'encadrer les ressources (qualifications et normes) ou les résultats (qualité des services). Il met en lumière de potentielles restrictions à l'entrée sur le marché et à la concurrence engendrées par le régime d'autorisation actuel, faisant valoir que d'autres approches réglementaires, par exemple un système d'autorisation négative ou un suivi reposant sur les performances, pourraient être plus efficaces. La Commission de la productivité préconise, entre autres recommandations, d'élargir la reconnaissance des autorisations internationales, d'harmoniser le régime de visas et le régime d'autorisation et d'expérimenter à l'échelle des États des dispositifs élargissant le périmètre des activités couvertes par une autorisation.

En conclusion, M. Robson aborde la nécessité de réexaminer régulièrement les régimes d'autorisation pour s'assurer qu'ils restent pertinents et efficaces. Il ajoute que l'utilisation de solutions numériques pour la délivrance des autorisations permettrait à la fois d'alléger la procédure administrative et d'améliorer les données sur lesquelles reposent les décisions d'octroyer ou non une autorisation. Cette utilisation permettrait d'évoluer vers un régime d'autorisation reposant davantage sur les données et garantirait ainsi que les politiques sont efficaces et s'adaptent aux besoins changeants de l'économie. La discussion a permis d'insister sur la nécessité que l'environnement réglementaire soit suffisamment souple et adaptable pour stimuler la productivité et la croissance économique en Australie et ailleurs.

### 3. Application du droit de la concurrence aux professions

Le **Président** ouvre ensuite la discussion sur l'application du droit de la concurrence aux professions. Il se tourne d'abord vers l'Argentine, où l'autorité de la concurrence est

intervenue dans des affaires d'infraction au droit de la concurrence. Deux des trois affaires citées dans la contribution ont abouti à l'imposition d'amendes. L'**Argentine** décrit les affaires en question. Dans celles visant les associations professionnelles qui représentent les biochimistes et les pharmaciens, des amendes ont été imposées et les associations professionnelles ont dû supprimer les clauses restrictives de concurrence. Dans celle dirigée contre une association professionnelle de dentistes, aucune amende n'a été imposée, mais il a été décidé qu'un suivi serait effectué pendant trois ans pour vérifier que l'association se conformait aux règles.

Le **Président** donne la parole à la Lettonie, où l'autorité de la concurrence a tenu une longue négociation informelle avec l'association des médecins concernant une interdiction de débauchage, qui empêche les médecins d'essayer d'attirer les patients de leurs confrères. À titre d'illustration, il cite l'exemple d'un médecin qui proposerait des consultations gratuites et demande si cette pratique serait considérée comme du débauchage.

La **Lettonie** confirme qu'une version antérieure de la mesure aurait interdit à un médecin de faire savoir qu'il proposait une première consultation gratuite. Elle reconnaît que cette mesure avait principalement pour but de protéger les patients des agissements de médecins peu scrupuleux utilisant ce type d'arguments, mais insiste sur la nécessité de trouver un juste équilibre. L'autorité de la concurrence a estimé que la restriction était libellée de manière trop large et ne prenait pas en compte les avantages potentiels en ce sens qu'elle pouvait interdire aux médecins et dentistes de tenter d'attirer des patients en offrant des prix plus bas, un service de meilleure qualité ou d'autres avantages, ce qui signifie qu'elle était préjudiciable au bien-être du consommateur. Après négociation, l'association professionnelle a accepté de reformuler la mesure en fonction de la recommandation de l'autorité.

Le **Président** fait observer qu'en Croatie, la réglementation obligeait les avocats à verser 5 000 EUR de droits d'inscription à la chambre des avocats. L'autorité croate de la concurrence a négocié et est parvenue à ramener cette somme à 3 000 EUR. Le Président demande pourquoi la somme de 5 000 EUR était jugée inacceptable, tandis que la somme de 3 000 EUR était considérée comme acceptable.

La **Croatie** explique que l'autorité de la concurrence a comparé les droits demandés par l'Association croate du barreau à ceux exigés dans d'autres pays de l'UE et a constaté que la norme était comprise entre 100 et 300 EUR, et que dans certains pays, ces droits n'existaient pas. En Croatie, il est obligatoire de s'inscrire au barreau et de verser des droits pour pouvoir fournir des services juridiques. L'autorité de la concurrence a estimé que ces droits constituaient un obstacle à l'entrée et une restriction à la concurrence et a recommandé de les ramener à 3 000 EUR. Il s'agissait d'une simple recommandation, non d'une obligation, et ce n'est que plus tard que l'autorité a constaté en prenant connaissance d'informations publiquement accessibles que l'association avait réduit le montant des droits.

#### 4. Évolutions à venir et innovation technologique

Dans la dernière partie des débats, le **Président** souligne que le numérique et l'intelligence artificielle risquent d'avoir beaucoup de répercussions sur les professions. Il invite les experts à faire part de leur avis sur l'innovation dans les professions.

**M. Kleiner** remercie le Président et commence par faire observer que les métiers ne sont pas immuables, citant l'exemple des métiers de conseiller en génétique ou de musicothérapeute, qui n'existaient pas il y a 30 ou 40 ans, mais qui ont évolué rapidement et qui cherchent maintenant à être réglementés voire le sont déjà. D'autres métiers, comme

celui de tapissier ou d'horloger, ont été déréglementés rapidement. Dans le cas des horlogers, le métier en tant que catégorie a pratiquement disparu aux États-Unis. M. Kleiner termine son intervention en évoquant la réciprocité. Cette autre innovation, qui est comparable à la reconnaissance mutuelle et consiste en la reconnaissance des autorisations délivrées par d'autres États fédérés, a déjà été adoptée dans 20 États, en premier lieu dans l'Arizona.

Le **Président** fait observer que les nouveaux métiers cherchent à relever d'un régime d'autorisation, alors que les pouvoirs publics et les clients ne le demandent pas, ce qui est révélateur du caractère globalement anticoncurrentiel de ce système. Il donne ensuite la parole à M. Robson.

**M. Robson** indique avoir lu *Capitalisme et liberté* de Friedman la veille au soir et être frappé par le peu de changement qui a eu lieu concernant le thème de la table ronde alors que 62 années se sont écoulées, que le monde a connu d'énormes innovations technologiques et que les métiers les plus courants ne sont plus ceux qui l'étaient autrefois. En réalité, les arbitrages fondamentaux restent les mêmes. M. Robson souligne que dans des économies où les services occupent une place de plus en plus grande, il est essentiel que la réglementation soit adaptée et que les principes soient appliqués avec cohérence.

Le **Président** rappelle que des discussions similaires ont eu lieu il y a 25 ans et que le débat n'est probablement pas clos.