

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

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

La concurrence et la régulation dans les services professionnels – Note par la France

10 juin 2024

Ce document est une contribution écrite soumise par la France au titre de la session 8 de la 77ème réunion du Groupe de travail 2 le 10 juin 2024.

D'autres documents relatifs à cette discussion sont disponibles sur :

www.oecd.org/competition/competition-and-regulation-in-professional-services.htm

Federica MAIORANO
Federica.Maiorano@oecd.org

JT03545645

France

1. La présente note des autorités françaises a pour objectif de présenter les objectifs et avancées de la loi croissance et activité de 2015 qui a levé de nombreuses restrictions dans le secteur des professions réglementées (1) ainsi que l'action de l'Autorité de la concurrence française dans ce secteur (2).

1. Les objectifs et avancées de la loi croissance et activité

2. L'année 2015 a été marquée par la volonté de la France de libérer le potentiel de croissance en levant des restrictions réglementaires identifiées dans des secteurs majeurs de l'économie de services, notamment dans le secteur des professions réglementées. Presque dix ans après la loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (aussi appelée « loi croissance et activité »), la France se démarque par un assouplissement majeur de sa réglementation dans le secteur des professions réglementées. Des indicateurs tendent à montrer que les réformes en la matière ont en effet contribué à créer des emplois, à stimuler la croissance et à faire baisser les prix (France Stratégie, 2019)¹. Si la France n'a cessé de reconnaître l'importance d'un assouplissement dans la réglementation de certaines professions, elle a toujours souhaité porter une attention particulière à l'équilibre entre la réglementation de certaines professions liée à l'exercice de missions d'intérêt général et le renforcement de la concurrence permettant de favoriser les gains de productivité et la croissance.

2. Le secteur des professions réglementées, la recherche d'un équilibre pour satisfaire des objectifs d'intérêt général et d'efficacité économique

3. Les professions réglementées sont des activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou les modalités d'exercice sont soumis à des conditions spécifiques, fixées par la loi ou la réglementation. Elles concernent des secteurs variés de l'économie française (Conseil d'analyse économique, 2014)² : les professions de santé (médecins, chirurgiens-dentistes, biologistes médicaux...), les professions juridiques ou judiciaires (avocats, notaires, commissaires de justice...), les professions techniques et du cadre de vie (architectes, experts-comptables, experts fonciers et agricoles...), les professions des transports (taxis, moniteurs d'auto-école...) et les professions de service (coiffeurs, hôteliers, restaurateurs...). Les professions réglementées peuvent bénéficier de situations de monopole et de rentes, de barrières à l'entrée de la profession (droits exclusifs, niveau de formation, appartenance obligatoire à un organisme professionnel, existence d'un *numerus clausus*), ou encore de réglementations dans l'exercice de la profession (réglementations des prix et des tarifs, de la publicité, de la nature juridique sous laquelle l'activité peut être exercée – pratique libérale uniquement ou possibilité via une société –, de la coopération interprofessionnelle).

¹ France Stratégie, « De meilleures réglementations pour plus d'emplois ? », Note de synthèse, 2019

² Conseil d'analyse économique, « Quelles réformes pour la France ? Les préconisations du CAE », Note n°15, 2014

4. En présence d'activités présentant certaines caractéristiques atypiques, il est économiquement admis qu'une ou des réglementations spécifiques sont nécessaires pour prévenir les dysfonctionnements qu'une organisation en marché libre des produits ou services concernés induirait (Inspection générale des finances, 2013)³. Les contraintes réglementaires s'avèrent nécessaires notamment lorsque le jeu de la libre concurrence ne permet pas une allocation efficace des ressources ou lorsque des objectifs publics l'exigent. Il existe trois raisons principales justifiant une réglementation des professions. D'une part, l'existence d'une asymétrie d'information entre les consommateurs et les prestataires de service constitue une première défaillance de marché à laquelle la réglementation peut remédier. En effet, les prestataires doivent disposer d'un niveau élevé de compétences techniques que les consommateurs ne possèdent pas nécessairement, aussi peuvent-ils éprouver des difficultés à évaluer la qualité des services qu'ils achètent. Les services offerts sont des « produits de confiance » dont la qualité ne peut être facilement déterminée par une observation préalable ni même dans certains cas, par la consommation ou l'utilisation (Commission européenne, 2004)⁴. D'autre part, les effets externes peuvent constituer une deuxième défaillance de marché à laquelle la réglementation peut remédier. En effet, la fourniture d'un service peut entraîner des effets externes – ou externalités – qui dépassent les acteurs directement impliqués dans les services professionnels. À titre d'exemple, la bonne rédaction des actes notariés conduit à une sécurité juridique qui profite à tous et constitue ainsi un effet externe positif expliquant la mise en place d'une réglementation de la profession. Enfin, les services de professions présentent une valeur pour l'ensemble de la société (Commission européenne, 2004)⁵. Plusieurs services professionnels contribuent à la création de biens collectifs, comme la santé publique pour les professionnels de la santé, la sécurité juridique et l'administration de la justice pour les professionnels du droit, l'urbanisme pour les architectes, ainsi que la sécurité routière pour les chauffeurs de taxis et le transport routier de personnes. La réglementation de telles professions contribue ainsi à assurer la production de biens collectifs pour l'ensemble de la société.

5. Cependant, la régulation des professions réglementées peut être préjudiciable pour l'économie. D'une part, elle peut conduire à l'existence de « rentes économiques ». S'il existe un consensus dans la littérature considérant que l'existence de rentes de situation détériore l'efficacité de l'économie, il existe néanmoins plusieurs façons de les réduire : soit en favorisant l'émergence d'une concurrence sur les activités qui ne sont pas de nature à être en monopole, soit en régulant mieux la tarification de ces activités en monopole. C'est en grande partie le sens de la plupart des dispositions des précédentes réformes en France, qui visent soit à faciliter l'entrée dans certaines professions, soit à réformer leurs tarifs (France Stratégie, 2015)⁶. Le degré de réglementation conduit au renforcement des rentes, notamment en raison des barrières à l'entrée (Cette et al. 2018)⁷. D'autre part, la réglementation peut entraîner, à terme, moins d'innovation, moins de création de produits, moins de gains de productivité, des prix plus élevés et, finalement, un effet contraire à

³ Inspection générale des finances, « Les professions réglementées, tomes 1, 2 et 3, mars », Rapport, 2013

⁴ Communication de la Commission européenne du 9 février 2004, intitulée « Rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales », COM (2004) 83 final

⁵ Ibid.

⁶ France Stratégie, « Réformes des professions réglementées du droit », Commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité, 2015

⁷ Cette G. et al. « Rent creation and sharing: New measures and impacts on TFP », National Bureau of Economic Research, n° 24426, 2018

l'intérêt général. La relation négative entre la charge réglementaire et la croissance économique a depuis longtemps été mise en évidence (Nicoletti et Scarpetta, 2003)⁸.

6. Si les réglementations applicables à certaines professions peuvent être considérées comme légitimes à bien des égards, il convient de rappeler que celles-ci doivent consister à assurer l'intérêt du consommateur et non à protéger les professionnels de la concurrence (Direction générale du Trésor, 2016)⁹. Il s'agit ainsi de trouver le bon équilibre entre la poursuite d'objectifs d'intérêt général et les exigences de qualité et d'égalité, qui sont les justifications premières des réglementations, et une forte intensité de la concurrence.

7. En réduisant les obstacles réglementaires et en intensifiant la concurrence dans les secteurs des professions réglementées, la France a souhaité encourager la création d'un environnement propice à la création d'emplois, à l'innovation et à la croissance. La littérature économique a notamment démontré qu'un allègement réglementaire de ces professions est susceptible de faire croître la productivité d'une économie en éliminant les acteurs les moins compétitifs et en incitant les acteurs en place à innover (Canton et al. 2014)¹⁰. La réduction des obstacles réglementaires permet ainsi à de nouvelles entreprises de s'installer dans les secteurs concernés par la réforme, aux prix de baisser et aux consommateurs d'accroître leur pouvoir d'achat. Dans son rapport de 2013, l'Inspection générale des finances (IGF) estimait qu'une réforme profonde des professions réglementées pourrait générer 120 000 emplois et 0,5 point de PIB (Inspection générale des finances, 2013)¹¹. Une baisse des barrières réglementaires à l'entrée dans les secteurs pourrait aussi entraîner des gains de productivité de l'ordre de 4 % (Cette et al. 2018)¹². La mise en place de réformes consistant à assouplir la réglementation dans le secteur des professions réglementées a des effets réels sur le long terme : la France avait ainsi tout intérêt à engager ces dernières années des mesures pour orienter l'économie dans une nouvelle direction, plus inclusive et innovatrice (Bénassy-Quéré, 2014)¹³.

3. Le secteur des professions réglementées, au cœur de nouvelles réformes

8. Avec l'adoption de la loi croissance et activité, la France a souhaité libérer le potentiel de croissance en levant les restrictions réglementaires identifiées dans des secteurs majeurs des professions réglementées, et notamment dans le secteur des professions du droit. S'inscrivant dans une dynamique globale de réformes structurelles de l'économie française, la loi remet en cause diverses réglementations du secteur des professions réglementées du droit au motif de leur inefficacité économique. L'objectif de la réforme est de lutter contre les rentes des professionnels et de dynamiser la croissance et l'emploi

⁸ Nicoletti G. and Scarpetta S., « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Economic Policy*, vol. 18, issue 36, 2003, p. 9-72

⁹ Direction générale du Trésor, « Les professions réglementées au cœur de la réforme », Séminaire Nasse, 2016

¹⁰ Canton E., Ciriaci D. et Solera I., « The economic impact of professional services liberalization », Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), *Economic Papers*, n° 533, European Commission, 2014

¹¹ Inspection générale des finances, « Les professions réglementées, tomes 1, 2 et 3, mars », Rapport, 2013

¹² Cette G. et al. « Rent creation and sharing: New measures and impacts on TFP », op. cit.

¹³ Agnès Bénassy-Quéré, « Non, les politiques de l'offre ne sont pas les ennemies de la demande », *Le Cercle des économistes*, 2014

par des mesures de libéralisation et d'ouverture à la concurrence. Si les professions réglementées – et en particulier les professions juridiques concernées par la loi – représentent une part très faible de l'emploi, elles jouent néanmoins un rôle économique important dans le secteur des services aux entreprises et dans le fonctionnement adéquat de nombreux marchés (France Stratégie, 2015)¹⁴. Un meilleur fonctionnement de ces secteurs a des répercussions positives pour l'ensemble de l'économie.

9. Bien avant la réforme de 2015, de nombreux rapports appelaient de leurs vœux un abaissement des obstacles réglementaires pour de nombreuses professions, dont les professions du droit (Rapport Armand-Rueff, 1960 ; Rapport Cahuc Kramarz, 2004 ; Rapport Attali, 2008 ; Rapport Inspection générale des finances, 2013). La réforme de 2015 constitue une avancée remarquable en introduisant des changements significatifs concernant certaines réglementations protectrices pour les professions du droit. Six professions réglementées juridiques sont ainsi concernées par la loi : les notaires, les commissaires de justice, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

10. D'une part, la réforme a favorisé l'ouverture à la concurrence des professions sous monopoles. En supprimant des limitations de postulation des avocats au sein du ressort de la Cour d'appel, en créant une profession de commissaire de justice par la fusion des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires permettant d'élargir l'éventail des prestations réalisables par ces professionnels, la loi a contribué à moderniser et à dynamiser les professions réglementées, en favorisant une plus grande flexibilité dans le choix des carrières professionnelles. La loi a également facilité la création de sociétés d'exercice commun entre plusieurs professions réglementées comme les avocats, notaires, huissiers, etc. à condition que le capital et les droits de vote soient détenus par des personnes exerçant ces professions. En autorisant sous certaines réserves les avocats à plaider sans limitation territoriale ; les notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires à s'installer dans les zones où l'implantation d'offices paraît utile (définie sur la base d'une carte décidée par les ministres de la Justice et de l'Économie sur proposition de l'Autorité de la concurrence française (ci-après l' « Autorité de la concurrence »)), la loi a permis par ailleurs de faciliter les conditions d'installation des professions réglementées du droit.

11. D'autre part, la réforme a favorisé la concurrence au niveau des prix. La loi a instauré de nouveaux principes de fixation et de révision des tarifs des professions juridiques réglementées, permettant de faire baisser les tarifs en les orientant vers les coûts réellement encourus par les professionnels. La loi prévoit ainsi une révision des tarifs pour les rapprocher des coûts réels. Les tarifs doivent dès lors prendre en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable, définie sur la base de critères objectifs. Pour parvenir à l'objectif fixé par la loi garantissant une rémunération raisonnable pour les professionnels et des tarifs qui tiennent compte des coûts supportés, les tarifs sont révisés tous les deux ans par arrêté conjoint des ministres de la Justice et de l'Économie. L'Autorité de la concurrence est obligatoirement consultée sur les modifications apportées à la structure et à la méthode de fixation des tarifs, qui sont définies par décret en Conseil d'État. Par ailleurs, la loi a instauré une obligation d'affichage des tarifs des professionnels du droit de manière visible et lisible dans leur lieu d'exercice et sur leur site internet.

12. De la facilitation des conditions d'installation à la modification des conditions tarifaires des professions réglementées, en passant par l'interprofessionnalisation, de

¹⁴ France Stratégie, « Réformes des professions réglementées du droit », op. cit.

nombreux domaines du droit ont été abordés par la réforme de 2015 qui a permis d'intensifier la concurrence dans le secteur des professions réglementées du droit.

13. Malgré une volonté marquée de la France de limiter les restrictions réglementaires, leur niveau reste élevé dans les professions réglementées. En 2018, la France était placée au 6ème rang des pays imposant le plus de restrictions selon l'indicateur de l'OCDE de réglementation des marchés de produits pour l'ensemble de l'économie. En sus de cet indicateur global, l'OCDE publie également des indicateurs de réglementation sectoriels propres aux professions réglementées qui montraient qu'en 2018, la France se situait au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE pour les avocats, les comptables, les architectes ainsi que les agents immobiliers. Des perspectives d'évolution sont ainsi envisagées par les autorités françaises, et notamment par l'Autorité de la concurrence qui s'est vu confier à compter de 2015 de nouvelles compétences en matière de régulation de professions réglementées du droit, pour encadrer l'introduction d'une plus forte concurrence dans le secteur (2).

4. L'action de l'Autorité de la concurrence dans le secteur des professions réglementées du droit

14. Depuis neuf ans, l'Autorité de la concurrence est mobilisée par la mise en œuvre d'une réforme majeure de la régulation des professions réglementées du droit qui a permis d'abaisser les barrières à l'entrée et de susciter davantage d'émulation concurrentielle dans ce secteur d'activité.

15. Cette réforme, issue de la loi du 6 août 2015, s'articule principalement autour de deux piliers : assouplissement des conditions d'installation de certains professionnels (a) et orientation des tarifs réglementés vers les coûts (b). Par ailleurs, les évolutions du cadre juridique précédemment décrites ont 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 (c).

5. L'action consultative de l'Autorité de la concurrence relative aux conditions d'installation des professionnels

16. L'Autorité de la concurrence est chargée d'identifier les zones du territoire où l'offre de service de notaires et de commissaires de justice¹⁵ est insuffisante et d'évaluer le nombre de nouveaux professionnels nécessaires pour compenser ce déficit. L'Autorité de la concurrence réalise une mission similaire pour les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation (ci-après « avocats aux Conseils »)¹⁶, à l'exception de l'exercice de cartographie des besoins (cette activité étant exclusivement exercée à Paris, siège des juridictions suprêmes).

17. Cette politique a produit des effets remarquables, notamment dans le cas des notaires, où elle a permis une augmentation du nombre de professionnels libéraux de plus

¹⁵ Depuis 2022, les commissaires de justice ont remplacé les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires.

¹⁶ Ces professionnels disposent d'un monopole de représentation des justiciables devant le Conseil d'État et la Cour de cassation (pour la plupart des pourvois), ainsi que devant le Tribunal des conflits, ce qui représente 90 % de leur activité.

de 40 % en neuf ans, ainsi qu'une féminisation et un rajeunissement significatifs de la profession.

18. Les missions confiées à l'Autorité de la concurrence par la loi du 6 août 2015

19. Pour les professions de notaire, de commissaire de justice et d'avocat aux Conseils, la loi du 6 août 2015 a chargé l'Autorité de la concurrence de soumettre au Gouvernement, tous les deux ans, un avis dans lequel elle formule toutes recommandations « *en vue d'améliorer l'accès aux offices [...] dans la perspective d'augmenter de façon progressive le nombre d'offices sur le territoire* ».

20. L'Autorité de la concurrence doit également veiller à ce que ses recommandations respectent les objectifs suivants :

- ouvrir les professions en donnant aux jeunes et aux femmes l'opportunité de s'installer à leur compte et de proposer de nouveaux services ;
- préserver la viabilité économique des offices existants ;
- pour les notaires et les commissaires de justice, améliorer le maillage territorial afin de rapprocher les professionnels de la population et des entreprises dans les zones mal desservies.

21. Pour atteindre ce dernier objectif, l'Autorité de la concurrence propose au Gouvernement une carte des zones où la création d'offices apparaît « *utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services* »¹⁷. Cette carte est assortie de recommandations sur le rythme d'augmentation du nombre de professionnels dans chaque zone.

5.1. Les avis rendus par l'Autorité de la concurrence

5.1.1. La méthode appliquée par l'Autorité de la concurrence

22. En 2016, l'Autorité de la concurrence a rendu les premiers avis prévus par la loi du 6 août 2015¹⁸. Elle y a décrit la méthode d'évaluation et de cartographie des besoins en nouveaux professionnels qu'elle réutilise tous les deux ans et qui a été validée par le Conseil d'État¹⁹. Elle a néanmoins été amenée à en adapter certains aspects pour tenir compte de circonstances nouvelles, comme les effets de la crise sanitaire intervenue à partir de mars 2020.

23. Afin d'identifier les besoins en nouveaux notaires et commissaires de justice par zone géographique, l'Autorité de la concurrence s'est penchée sur la définition du marché pertinent géographique des services fournis par ces professionnels. Par exemple, l'analyse menée en 2016 a conduit l'Autorité de la concurrence à sélectionner les « zones d'emploi » établies par l'Institut national de statistiques (l'« Insee ») comme subdivisions territoriales pertinentes pour analyser les services notariaux. Elles correspondent à l'espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Ce choix a conduit à la partition du territoire en 300 zones d'installation environ.

24. Pour mesurer l'offre de service, l'Autorité de la concurrence s'est concentrée sur les professionnels libéraux (titulaires et associés) sans inclure des notaires salariés. En effet,

¹⁷ Article 52 de la loi du 6 août 2015.

¹⁸ Avis n° 16-A-13 du 9 juin 2016, n° 16-A-18 du 10 octobre 2016, n° 16-A-25 du 20 décembre 2016 et n° 16-A-26 du 20 décembre 2016 relatifs à la liberté d'installation des notaires, des avocats aux Conseils, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires.

¹⁹ Conseil d'État, décision n° 403815 du 16 octobre 2017.

ces derniers ne peuvent pas avoir de clientèle personnelle, détenir de parts du capital de l'office, ou avoir de voix délibérative pour l'adoption des décisions stratégiques. Dès lors, l'augmentation du nombre de salariés accroît la concentration du marché, là où celle des professionnels libéraux intensifie au contraire l'émulation concurrentielle.

25. Pour mesurer la demande de service, sur la base d'analyses économétriques, l'Autorité de la concurrence a estimé l'augmentation du chiffre d'affaires des professionnels induite par la croissance de la population. En conséquence, à partir de projections de population établies par l'Insee et du chiffre d'affaires des offices de la zone sur les cinq dernières années, l'Autorité de la concurrence estime l'évolution du chiffre d'affaires des professionnels dans les années à venir.

26. Enfin, à l'aide de seuils de chiffre d'affaires par professionnel libéral, l'Autorité de la concurrence réévalue tous les deux ans le nombre nécessaire de nouveaux notaires et de commissaires de justice dans chaque zone d'installation, pour rééquilibrer l'offre et la demande d'ici 2029²⁰. Puis, afin de satisfaire l'impératif de progressivité prévu par la loi du 6 août 2015, elle détermine, au regard de facteurs conjoncturels, le nombre de professionnels à installer dans les deux années à venir, qui ne représentent qu'une fraction du besoin identifié à long terme.

27. Contrairement au cas des notaires et des commissaires de justice, les perspectives d'évolution du marché des avocats aux Conseils n'ont pu être objectivées quantitativement (en partie parce que le volume du contentieux dépend moins des fondamentaux socio-économiques que des réformes des juridictions). De plus, le vivier de candidats potentiels à l'installation est très limité. En conséquence, pour établir ses recommandations de création de nouveaux offices, l'Autorité de la concurrence prend en compte à la fois les évolutions anticipées du contentieux devant le Conseil d'État et la Cour de cassation et le nombre de diplômés qui n'exercent pas encore à titre libéral.

5.1.2. Les résultats de la réforme des conditions d'installation

28. Près de dix ans après son entrée en vigueur, le bilan de la réforme est largement positif. Toutefois, les résultats diffèrent selon les professions.

Le cas du notariat

29. Dans le cas du notariat, les objectifs fixés par le législateur sont en voie d'être atteints. Entre 2016 et 2023, le nombre d'offices notariaux est passé d'environ 4 400 à environ 6 900 (+57 %) et celui des professionnels libéraux de près de 8 300 à près de 12 200 (+ 47 %). La cartographie des besoins a permis de renforcer l'offre dans les zones les plus carencées, principalement les zones urbaines et littorales.

30. Les jeunes et les femmes sont les premiers bénéficiaires de la réforme : l'âge moyen des notaires a baissé de 5 ans pour atteindre 44 ans et la proportion de femmes parmi les associés et titulaires d'offices est passée de 32 % à 47 %. Le renouvellement des générations a par ailleurs été grandement favorisé par l'instauration d'une limite d'âge, fixée par loi à soixante-dix ans, pour l'exercice des fonctions de notaire²¹.

31. Par ailleurs, les professionnels interrogés par l'Autorité de la concurrence mettent en évidence d'autres retombées positives de la réforme. Par exemple, au-delà de l'amélioration de la qualité de service (disponibilité accrue du notaire), les conditions de

²⁰ Dans le contexte de crise sanitaire, l'Autorité a décidé de reculer l'horizon de résorption du déficit d'offre de 2024 à 2029.

²¹ Article 53 de la loi croissance et activité.

travail des notaires salariés se seraient améliorées (les employeurs souhaitant retenir les meilleurs professionnels). En outre, il s'avère que la progressivité des créations recommandées par l'Autorité de la concurrence a permis aux nouveaux offices de se développer sans compromettre la viabilité des offices existants, qui ont poursuivi leur croissance. La méthodologie de l'Autorité de la concurrence a permis de tenir compte de l'impact de la situation du marché immobilier pour l'établissement de la dernière carte.

Le cas des commissaires de justice

32. À l'inverse, le bilan des créations d'offices de commissaires de justice apparaît plus contrasté. En effet, si les créations d'offices ont facilité l'accès des femmes et des jeunes aux offices, elles n'ont pas permis d'enrayer la baisse des effectifs qui touche la profession depuis au moins une dizaine d'années. Cette situation s'explique par une conjonction de facteurs : incertitudes liées à la création de la nouvelle profession de commissaire de justice²², taux de marge relativement faibles, réduction du champ du monopole, etc...

Le cas des avocats aux Conseils

33. Pour des raisons différentes, le bilan est également contrasté dans le cas des avocats aux Conseils. Si la réforme a permis d'accroître les effectifs totaux de la profession et de faciliter l'accès des femmes à l'exercice libéral de la profession, ses effets se sont heurtés à l'étroitesse du vivier de candidats. Ainsi, dans son dernier avis, l'Autorité de la concurrence émet plusieurs recommandations en vue de lever ce frein à l'atteinte de l'objectif inscrit dans la loi d'une augmentation progressive du nombre d'offices²³.

5.1.3. Les perspectives d'évolution de l'action de l'Autorité de la concurrence

34. Les derniers travaux de l'Autorité de la concurrence prévoient un rééquilibrage de l'offre et de la demande à moyen terme, à l'horizon 2029 pour les notaires et les commissaires de justice. Dans cette perspective, l'Autorité de la concurrence pourrait être amenée à réfléchir à l'avenir de la réforme des conditions d'installation. Les évolutions envisagées devront tenir compte des enjeux d'intérêt général et des défaillances de marché propres aux secteurs concernés.

35. Par ailleurs, certains changements structurels des marchés pourraient conduire l'Autorité de la concurrence à modifier sa méthode d'évaluation et de cartographie des besoins en nouveaux professionnels. Par exemple, la dématérialisation des échanges, fortement accélérée par la crise sanitaire, pourrait élargir les marchés pertinents géographiques, amenant l'Autorité de la concurrence à modifier les zones d'installation. À titre illustratif, les notaires peuvent aujourd'hui réaliser la plupart des actes authentiques à distance.

36. Enfin, malgré plusieurs recommandations de l'Autorité de la concurrence, la réforme des conditions d'installation n'est pas encore applicable dans trois départements de l'Est de la France, en raison de spécificités locales liées à leur histoire. L'Autorité de la concurrence espère être associée à court terme à l'élaboration d'un projet d'extension de la réforme dans ces territoires.

²² La profession de commissaire de justice résulte de la fusion progressive des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires entamée à compter de 2016.

²³ Avis n° 23-A-03 du 7 avril 2023 relatif à la liberté d'installation et à des recommandations de créations d'offices d'avocat au Conseil d'État et la Cour de cassation.

6. L'action consultative de l'Autorité de la concurrence relative à la fixation des tarifs réglementés

37. L'Autorité de la concurrence a contribué à définir les grandes caractéristiques de la nouvelle méthode utilisée par le Gouvernement pour réviser le niveau des tarifs réglementés de six professions du droit.

6.1. Les missions confiées à l'Autorité de la concurrence par la loi du 6 août 2015

38. La loi du 6 août 2015 a procédé à une refonte de la régulation des tarifs de six professions du droit²⁴, dont l'objectif est d'aboutir à une tarification plus juste et plus lisible dans laquelle les tarifs sont fixés selon un principe d'orientation vers les coûts.

39. La réforme introduite en 2015 prévoit une consultation obligatoire de l'Autorité de la concurrence sur la structure des tarifs et leur méthode de fixation. De plus, l'Autorité de la concurrence peut être consultée sur toute autre question relative à ces tarifs, par exemple sur la révision biennale du niveau des tarifs.

6.2. Les avis rendus par l'Autorité de la concurrence

6.2.1. Les préconisations en faveur de l'adoption d'une méthode « globale »

40. Depuis la loi du 6 août 2015, les tarifs réglementés doivent désormais prendre en compte les coûts pertinents du service rendu et une rémunération raisonnable. Par dérogation à ces tarifs fixes, orientés vers les coûts, certains tarifs peuvent être proportionnels au sous-jacent de l'émolument (par exemple la valeur d'un bien immobilier) afin de contribuer à la couverture des coûts pertinents ou à la rémunération raisonnable, dans le cadre d'une péréquation tarifaire.

41. Contrairement à la méthode « acte par acte »²⁵ envisagée dans un premier temps, l'Autorité de la concurrence a recommandé l'adoption d'une méthode « globale », où les tarifs sont déterminés de façon à assurer une couverture des coûts pertinents supportés par les membres de la profession concernée et de dégager une rémunération raisonnable au titre de l'ensemble des prestations servies par ces professionnels. Une telle approche permet de pallier l'absence de données fines relatives aux actes réalisés par les professionnels (volume, type et coûts associés). De plus, la méthode « globale » incite les professionnels à améliorer leur efficacité, dans la mesure où, du fait de la prise en compte des coûts moyens de la profession, ils seront incités à accroître la marge générée par une amélioration individuelle des processus de production.

42. Néanmoins, l'Autorité de la concurrence considère que cette approche peut se concilier avec une évolution progressive vers une tarification des prestations plus individualisée par prestation, tenant compte des coûts inhérents à ces prestations et de la rémunération raisonnable attachée à celles-ci. Elle préconise donc d'initier un travail de mesure des coûts²⁶, qui nécessite l'implication des professions afin de pouvoir disposer de

²⁴ Les professions concernées sont les commissaires de justice, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs judiciaires, les mandataires judiciaires, les notaires et les avocats pour certaines de leurs activités.

²⁵ Fixation des tarifs sur la base des coûts effectivement supportés par les professionnels pour chaque acte réalisé.

²⁶ Depuis 2018, les professionnels sont tenus de transmettre annuellement un ensemble de données économiques (chiffre d'affaires, résultat, ...) à l'Autorité et aux administrations en charge de la

données fiables adéquates. En outre, ce travail devrait permettre d'évaluer plus finement la part des activités en monopole dans l'ensemble des coûts supportés par les professionnels.

43. En 2020, le gouvernement a fait le choix de retenir une méthode fondée sur la rentabilité globale des professions concernées. Dans ce cadre, les tarifs sont fixés en fonction d'un objectif de taux de résultat moyen (fixé par arrêté tous les deux ans), lui-même déterminé à partir d'un taux de référence (fixé par décret en Conseil d'État).

Les préconisations en faveur d'une flexibilité accrue en matière de remises

44. La loi du 6 août 2015 a accru les possibilités de remises, qui étaient globalement proscrites dans le régime antérieur. À plusieurs reprises, l'Autorité de la concurrence s'est prononcée en faveur d'une augmentation des nouvelles possibilités de pratiquer des remises afin d'instiller davantage de concurrence entre les professionnels. Ainsi, suivant les recommandations de l'Autorité de la concurrence, le taux maximum de remise prévu par la réforme a doublé (de 10 % à 20 %) et le seuil d'assiette au-delà duquel une remise est autorisée a été abaissé (de 150 K€ à 100 K€).

45. Néanmoins, l'Autorité de la concurrence regrette le caractère trop restreint du champ d'application des remises plus importantes qui peuvent être appliquées pour certaines prestations (jusqu'à 40 % des émoluments ou négociabilité totale).

Les préconisations en faveur d'une réduction des majorations tarifaires en outre-mer

46. La réforme initiée par la loi du 6 août 2015 a été l'occasion de revoir les majorations tarifaires appliquées dans les départements d'outre-mer. En effet, il paraissait paradoxal de rechercher une meilleure orientation des tarifs vers les coûts de réalisation des actes et de préconiser dans le même temps le recours à des majorations forfaitaires (comprises entre 25 % et 40 %) complètement déconnectées des coûts réels, qui généraient des taux de profitabilité moyens particulièrement élevés.

47. Conformément aux recommandations de l'Autorité de la concurrence, les taux de majoration sont désormais fixés de façon à rapprocher le taux de résultat moyen des professionnels installés dans ces départements et collectivités de l'objectif de taux de résultat moyen fixé pour l'ensemble de la profession.

6.2.2. Les résultats de la réforme de la régulation tarifaire

48. Sur la période 2016-2024, la mise en œuvre de la nouvelle régulation des tarifs a permis une baisse des tarifs, allant de -1 % à -14 % selon la situation économique des professions concernées. Ces disparités en matière de baisse des tarifs illustrent en réalité les disparités de situations économiques selon les professions. En effet, la nouvelle méthode étant fondée sur la rentabilité globale des professions concernées, celles supportant par exemple une baisse d'activités ne subissent en conséquence pas la même évolution tarifaire que les autres.

49. Par ailleurs, la disponibilité des données relatives à l'activité des professionnels demeure un enjeu d'amélioration de la nouvelle régulation tarifaire.

régulation tarifaire. À l'heure actuelle, les données ne comprennent aucune information relative au coût de réalisation des prestations.

6.2.3. Les perspectives d'évolution de l'action de l'Autorité de la concurrence

50. Si l'Autorité de la concurrence a contribué à la construction de la nouvelle méthode de fixation des tarifs des professions réglementées du droit, et continuera de le faire, elle n'a encore jamais été saisie sur la mise en œuvre de cette méthode, c'est-à-dire sur la révision du montant des tarifs.

7. L'action contentieuse de l'Autorité de la concurrence

7.1. Dans le secteur notarial

51. La loi du 6 août 2015 a libéralisé le tarif des notaires applicable aux prestations de négociation immobilière dans la mesure où elles sont réalisées en concurrence avec d'autres professionnels, notamment les agents immobiliers. Or, en réaction à cette réforme, un groupement d'offices notariaux a décidé d'adopter un tarif commun.

52. En 2019, l'Autorité de la concurrence a sanctionné cet organisme à hauteur de 250 K€²⁷. De plus, l'instance professionnelle locale a pris part à l'entente et a été sanctionnée à hauteur de 45 K€. L'Autorité de la concurrence a retenu comme facteur aggravant le fait que la pratique anticoncurrentielle est intervenue dans un contexte de libéralisation partielle des prix dans un secteur où l'espace concurrentiel est fortement limité par la réglementation.

7.2. Dans le secteur des huissiers de justice

53. L'Autorité de la concurrence a rendu trois décisions en 2019 et 2022²⁸ relatives à des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par des huissiers de justice (aujourd'hui commissaires de justice) de la région Ile-de-France à travers des structures communes servant à faciliter la signification des actes aux justiciables. L'adhésion à ces structures confère un avantage concurrentiel déterminant qui ne peut être obtenu par aucun autre moyen.

54. Or, à la suite de l'adoption de la loi du 6 août 2015, ces structures ont adopté des conditions d'adhésion non-objectives, non-transparentes et discriminatoires, le plus souvent au détriment de nouveaux entrants sur le marché. Elles prévoyaient par exemple un droit d'entrée d'un montant prohibitif.

55. L'Autorité de la concurrence a sanctionné plusieurs acteurs pour un montant total d'environ 1,5 M€. Elle a retenu comme facteur aggravant le fait que l'infraction visait sans équivoque à faire échec à la volonté du législateur de favoriser la création de nouveaux offices.

8. Conclusion

56. La présente contribution s'est concentrée sur la participation de l'Autorité de la concurrence à la régulation des professions réglementées du droit qui a permis d'abaisser les barrières à l'entrée et de susciter davantage d'émulation concurrentielle dans ce secteur d'activité. Au-delà de cette mission spécifique issue de la loi croissance et activité, le

²⁷ Décision n° 19-D-12 du 24 juin 2019.

²⁸ Décisions n° 19-D-13 du 24 juin 2019, n° 22-D-01 et n° 22-D-02 du 13 janvier 2022.

champ d'action de l'Autorité de la concurrence n'est pas limité aux professions juridiques et s'étend à tout type de profession réglementée, quelle que soit sa nature, dès lors qu'elle exerce une activité économique au sens du droit de la concurrence. En matière de décisions contentieuses, l'Autorité a, par exemple, sanctionné des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre par l'Ordre des architectes²⁹ et par l'Ordre national des chirurgiens-dentistes³⁰. En matière consultative, l'Autorité a eu l'opportunité de se prononcer, comme pour les professions du droit³¹, sur les règles déontologiques applicables à six professions de santé (médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et pédicures podologues)³².

²⁹ Décision n° 19-D-19 du 30 septembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des prestations d'architecte.

³⁰ Décision n° 20-D-17 du 12 novembre 2020 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la chirurgie dentaire.

³¹ Avis n° 23-A-02 du 10 février 2023 et n° 23-A-19 du 1er décembre 2023 concernant des projets de décrets relatifs aux codes de déontologie des avocats aux Conseils, des commissaires de justice et des notaires.

³² Avis n° 19-A-18 du 31 décembre 2019 et n° 22-A-09 du 22 novembre 2022 relatif à plusieurs projets de décret portant modification des codes de déontologie de certaines professions de santé.