

Compte-rendu du séminaire Philippe Nasse du mardi 20 septembre 2016 :

« Les professions réglementées au cœur de la réforme »

Créé à la fin des années 1980 au sein de la Direction de la Prévision, le séminaire Philippe Nasse s'est d'abord appelé « séminaire d'économie industrielle » puis « séminaire Concurrence ». Il est, depuis quelques années, co-organisé par la DGTrésor et l'Autorité de la concurrence, d'abord sous le nom de séminaire « DGTPE-Concurrence » et enfin depuis janvier 2009 sous le nom actuel de « séminaire Philippe Nasse ». Le principe consiste à présenter et à confronter les points de vue d'un économiste et d'un juriste sur un sujet d'intérêt commun ayant trait aux questions de concurrence. De fait, le juge fait de plus en plus appel à l'économiste pour caractériser les atteintes à la concurrence et essayer d'en quantifier les effets, tandis que l'économiste doit prendre en compte un droit et une jurisprudence en plein développement dans son analyse du fonctionnement des marchés.

Lors du séminaire organisé le 20 septembre 2016, **Virginie Beaumeunier** (Rapporteuse générale de l'Autorité de la concurrence), **Maya Bacache** (Professeur en sciences économiques, Telecom ParisTech) et **Laurent Flochel** (économiste, vice-président du cabinet Charles River Associates) ont débattu sur le thème « Les professions réglementées au cœur de la réforme ». La séance a été animée par **Etienne Pfister**, chef du service économique de l'Autorité de la concurrence.

INTRODUCTION D'ETIENNE PFISTER

En principe il existe trois grandes modalités pour réglementer un marché :

- des restrictions à l'entrée et à l'activité, de sorte par exemple que seuls certains professionnels sont autorisés à fournir certains services ;
- une régulation tarifaire ;
- des restrictions sur les modalités d'exercice de la profession (accès au capital des entreprises, droits de vote, etc.).

La séance abordera notamment les professions juridiques¹ et les taxis². Le plus souvent, la réglementation est employée pour réguler l'activité d'un monopole naturel, mais tel n'est pas le cas des taxis ou des professions juridiques. En revanche, ces activités ont des caractéristiques particulières qui peuvent justifier leur régulation :

- coût de recherche de l'information élevé. Il est par exemple difficile de mettre les taxis en concurrence à la sortie d'un aéroport ou en maraude ;
- asymétrie d'information entre offreur et demandeur. Par exemple, un client n'a généralement pas les moyens d'évaluer la qualité d'un acte notarié. Dans ce contexte, la concurrence en prix peut limiter la qualité ;
- externalités :
 - positives : par exemple, la bonne rédaction des actes notariés conduit à une sécurité juridique qui profite à tous.
 - négatives : par exemple le droit de stationnement du taxi sur la voie publique contribue à encombrer la chaussée.

S'ajoutent à ces éléments des questions de péréquation. Par exemple, si l'on souhaite que tout le territoire soit raisonnablement couvert par des professionnels avec au surcroît un prix unique national, il faut

¹ Cf. notamment les avis de l'Autorité de la concurrence 15-A-02 (avis général sur la réforme), 16-A-03 et 16-A-06 (tarifs), 16-A-13 (cartes d'installation).

² Cf. notamment les avis de l'Autorité de la concurrence 13-A-23 (délai de 15mn), 14-A-17 ("retour à la base"), 15-A-07 (forfaitisation des courses), 15-A-20 (plateforme Le.taxi).

consentir à fixer un prix plancher qui conduit à des marges importantes en ville, et à une limitation des installations en ville pour que des professionnels s'installent en zone peu dense.

La régulation a des limites :

- risques d'erreur de régulation. Par exemple, le nombre de taxis à Paris est équivalent à celui de 1937 alors que la population a doublé.
- risque de capture du régulateur, le pouvoir de négociation des professionnels pouvant être important, notamment parce qu'ils concourent à la conception de la réglementation ou parce qu'ils ont un pouvoir de blocage, les consommateurs n'ayant par ailleurs pas de représentation.
- La régulation peut dégrader les incitations des professionnels à diminuer leurs coûts ou à répercuter leurs gains de productivité dans les prix.

L'objectif principal de la réforme du notariat est d'augmenter le nombre de notaires libéraux (l'Autorité de la concurrence propose +20 % sur la base de ses travaux) et de réorienter les tarifs vers les coûts, ce qui pose la question de l'ampleur de la rémunération raisonnable entre coûts et prix (au total, la réforme diminue en moyenne les tarifs de 2,5 %).

Concernant les taxis, il importe de faciliter la concurrence des taxis sur le marché de la réservation préalable.

INTERVENTION DE MAYA BACACHE

1. Le numérique élimine la nécessité de réguler le marché des taxis/VTC

La difficulté de la réglementation des taxis est liée notamment :

- à des défaillances de marché nombreuses et complexes ;
- à une absence de travaux économiques empiriques sur le sujet, elle-même causée par une absence de données disponibles sur le secteur. Or une bonne régulation nécessite de disposer de données suffisantes (par exemple les prix de licences par ville).

Nous allons examiner l'impact du numérique sur ce secteur, c'est-à-dire sur les taxis et sur les besoins de régulation, ainsi que l'économie politique des réformes nécessaires.

Bacache et Janin (2009)³ distinguaient trois marchés, celui de la maraude (activité réservée aux taxis), celui des radio-taxis (sur réservation, activité non réservée aux taxis), et celui des taxis en stations (activité réservée aux taxis). L'Autorité de la concurrence, en sens inverse, analyse ces prestations comme un seul et unique marché qui inclut les VTC comme les taxis.

Comme indiqué par Etienne Pfister, la régulation du marché peut porter sur la quantité, la qualité et le prix. Elle est initialement justifiée par un certain nombre de défaillances de marché, mais on constate que le numérique supprime aujourd'hui ces défaillances :

Défaillance du marché des taxis/VTC	Illustration de la défaillance de marché et effets du numérique sur cette défaillance
Etroitesse du marché	Le taxi est en monopole en cas de forte demande et peut donc augmenter fortement les prix en l'absence de régulation. Les plateformes numériques résolvent le problème en mettant en contact beaucoup de consommateurs et d'offeurs.
Asymétrie d'information sur la qualité	La plateforme supprime cette défaillance grâce aux effets de réputation <i>via</i> la notation des professionnels. Les plateformes permettent aussi une différenciation de la qualité (exemple : voitures haut de gamme VS voitures bas de gamme)
Effets de réseaux croisés (offre /demande)	La demande dépend du nombre de chauffeurs sur le marché (<i>cf.</i> par exemple hausse massive du nombre de courses avec l'arrivée d'Uber). On ne peut donc pas réguler la quantité d'offre en prenant la demande comme donnée. Problème réglé par la plateforme qui prend en compte ces effets croisés.

³ Bacache-Beauvallet, M., & Janin, L. (2012). Taxicab licence value and market regulation. *Transport Policy*, 19(1), 57-62.

Coût marginal presque nul de la course	Le coût marginal de la course étant presque nul, la concurrence en prix peut conduire la négociation entre taxi et client à des prix très bas limitant la capacité de remboursement des coûts fixes des chauffeurs et donc dégradant la qualité des véhicules. Ce problème est résolu par les plateformes puisqu'elles annoncent le prix en avance, ce qui évite une négociation course par course pouvant occasionner ce problème.
Economies d'échelle sur les plateformes	Il n'y a pas de barrière significative à l'entrée sur le marché des taxis (en l'absence de régulation). A l'inverse, les effets de réseaux croisés sur les plateformes numériques conduisent à une concentration des acteurs (effet « winner takes all »). Toutefois, les consommateurs et les conducteurs utilisent plusieurs plateformes (multi-homing). En effet, il n'y a pas de coût supplémentaire à utiliser plusieurs applications. Il ne peut donc pas y avoir de capture de l'offre et de la demande par une unique plateforme en monopole qui fixerait des commissions très élevées.

Au total, le numérique règle toutes les défaillances du marché des taxis/VTC. Tant que le prix est affiché *ex ante*, ce qui est la pratique des plateformes, la régulation du marché n'est plus nécessaire.

2. Economie politique de la réforme

La résolution du problème de fond par le numérique ne règle pas la question de la transition, dans un contexte où la situation politique est bloquée.

Tout d'abord il est important que la régulation par la qualité ne soit pas détournée afin de réguler *in fine* la quantité de professionnels :

- Le Ministre des transports a suspendu la délivrance de nouveaux diplômes de VTC, au motif que la réforme est en cours. Dans ce contexte, imposer un diplôme pour assurer la qualité des chauffeurs revient à en limiter la quantité.
- La régulation de la qualité des transports collectifs (LOTI) est plus souple que celle du transport individuel. C'est un paradoxe de la régulation qui doit remettre en question la réglementation par la qualité qui est pratiquée.
- D'autres contraintes sur la profession comme le délai de 15min entre réservation et prise en charge ont été évitées.
- Dans la proposition de loi Grandguillaume, la formation des nouveaux VTC (les gagnants de la réforme) est confiée aux professionnels en exercice (les perdants de la réforme), ce qui conduira encore à restreindre le nombre d'entrants.

La proposition de loi Grandguillaume⁴ a tout de même des points positifs :

- l'interdiction des contrats d'exclusivité entre plateformes et chauffeurs ;
- la création d'un observatoire. C'est une bonne nouvelle car le manque de données sur la profession est important. Mais cet observatoire ne doit pas devenir un lieu de cartel.

Concernant la plateforme Le.taxi qui a été mise en place par la puissance publique, qui n'est pas une application mais une plateforme ouverte fournissant ses données via une API :

- je ne vois pas d'argument économique justifiant le fait que l'État doive organiser les acteurs du secteur ;
- par ailleurs les taxis n'ont pas d'obligation d'y verser leurs données. Donc, en l'absence de données, les usagers n'utilisent pas la plateforme. A ce stade, c'est donc un échec.

Faut-il payer pour réformer le secteur, comme le suggéraient Jacques Delpla et Charles Wyplosz dans leur ouvrage en 2007⁵ ? En principe, cela nécessite un arbitrage entre gains à long terme et coûts à court terme. Les questions qui se posent sont alors :

- Qui paie ? Le secteur concerné ? Les contribuables ?

⁴ La proposition de loi Grandguillaume a été adoptée en décembre 2016 (Loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes).

⁵ La fin des privilèges : Payer pour réformer

- Quelles conditions d'indemnisation des taxis ? Quel effet pour les concurrents ? Le prix de la licence a bien baissé depuis l'arrivée des VTC, mais si l'on souhaite indemniser cette perte, il faudrait lui ôter l'effet d'autres facteurs comme la crise économique ou les attentats terroristes. Par ailleurs, l'annonce d'un dédommagement va impacter profondément le prix des licences. On peut noter enfin que la perte de valeur de la licence n'est pas complète. Son prix ne tombera en principe pas à zéro car il persiste une valeur au monopole de la maraude et de la prise en charge en station.

Une taxe à la course pourrait permettre de financer cette indemnisation.

QUESTION DE LA SALLE

N'est-on pas en train de réfléchir à la réforme d'un marché qui, d'ici dix ans, sera profondément modifié par l'arrivée des voitures autonomes ?

REPOSE DE MAYA BACACHE

Je suis d'accord, et l'innovation force le régulateur à anticiper. Mais la question d'économie politique persiste.

REMARQUE DE LA SALLE

Il est à noter que ce qui a été discuté entre l'État et les syndicats de taxis (qui l'ont refusé) c'est le principe d'une indemnisation à la valeur d'achat de la licence. En effet, indemniser la perte de valeur conduit à des effets majeurs de spéculation sur les prix de licence.

INTERVENTION DE VIRGINIE BEAUMEUNIER

La réforme sur la liberté d'installation des notaires va entrer en vigueur : l'arrêté qui valide la carte d'installation proposée par l'Autorité de la concurrence est justement publié aujourd'hui.

La loi Macron⁶ partait du constat d'une « fermeture abusive » de la profession et de l'existence de rentes injustifiées. La réglementation de certaines professions est légitime mais elle doit rester proportionnée à ses objectifs et être dans l'intérêt du consommateur et non pas dans celui des professionnels ou de la profession.

La loi Macron prescrit une modernisation de la régulation des professions du droit et une extension des compétences de l'Autorité de la concurrence sur ces sujets :

- elle est consultée sur la fixation des tarifs réglementés ;
- elle est associée à la mise en place de la carte décrivant la régulation de l'installation des professionnels.

Au total, la loi Macron prescrit :

- l'orientation des tarifs vers les coûts, avec pour objectif que le tarif par acte soit égal aux coûts pertinents plus une rémunération raisonnable.
 - L'Autorité de la concurrence regrette que la régulation tarifaire ait été faite à un niveau aussi fin, acte par acte. L'Autorité recommandait plutôt une régulation globale sur l'ensemble des tarifs : il n'est en effet pas illogique de permettre une forme de péréquation entre différentes prestations de services.
- l'abaissement des barrières à l'entrée, avec une liberté d'installation régulée grâce à l'élaboration d'une carte qui distingue des :
 - zones d'installation libre (« vertes »), « où l'implantation d'offices apparaît utile pour renforcer la proximité ou l'offre de services » ;
 - zones d'installation contrôlée (« orange ») : dans le reste du territoire.

⁶ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

- En revanche la loi Macron ne prévoit pas de disposition sur le champ du monopole, mais prévoit la possibilité de créer des structures interprofessionnelles entre professions libérales du droit et du chiffre.

Dans cette réforme, l'Autorité de la concurrence a poursuivi les objectifs suivants :

- augmentation le nombre d'offices notariaux dans les zones mal servies (surdensité dans les zones rurales), amélioration de la qualité de service (réduction des délais, accès facilité au notaire...);
- ouverture de la profession en offrant de nouvelles perspectives aux diplômés et salariés des offices, qui souhaitent généralement exercer leur métier de manière libérale;
- par cette ouverture, favoriser des services innovants et des prestations différenciées;
- tout en préservant la viabilité économique des offices existants, dès lors qu'ils répondent à une demande locale.

Aujourd'hui la France compte environ 4 500 offices notariaux et environ 9 800 notaires dont 1 200 notaires salariés. L'installation de notaires libéraux se fait essentiellement par le mécanisme de la présentation, à titre onéreux. Les créations d'offices étaient du ressort de commissions professionnelles, ce n'est plus le cas avec la loi Macron.

Pour délimiter des zones d'implantation, l'Autorité s'est attachée à définir la taille du marché local pertinent. On constate que 80 % de la clientèle d'un office se situe à proximité de l'office, dans un rayon de l'ordre de 15 km.

Pour trouver une maille territoriale adaptée, l'Autorité a écarté l'échelle de la commune, trop petite, et celle du département, trop large relativement à cet ordre de grandeur de 15 km. Elle s'est basée sur le concept de l'Insee de « zone d'emploi », échelle qui regroupe les usages quotidiens (boulangers...) mais également des usages moins fréquents (sages-femmes...). Cette maille territoriale est plus large que le « bassin de vie », qui se limite aux services d'usages courants quotidiens desquels le notaire ne fait généralement pas partie. Elle a de plus l'avantage de regrouper des communes entières.

L'Autorité a constaté ainsi :

- une distorsion entre stock de diplômés et capacité d'accueil des offices, très partiellement résolue par la montée en charge du notariat salarié;
- un maillage territorial déséquilibré avec un déficit d'offre dans les secteurs plus densément peuplés;
- un chiffre d'affaires et des revenus des offices hétérogènes mais élevés sur tout le territoire.

Le renforcement de l'offre permettra :

- de développer d'autres activités, en dehors du monopole légal (ex : droits des affaires, gestion du patrimoine, etc.);
- une création d'emplois;
- des gains de pouvoir d'achat et de qualité de service pour les usagers et de productivité pour les offices.

Pour sélectionner les zones d'installation libre (zones vertes), l'Autorité a apprécié l'intensité de l'offre et de la demande au niveau local.

- La prise en compte de l'offre locale existante repose sur :
 - le nombre de notaires libéraux, sans prise en compte des notaires salariés;
 - la prise en compte des offices principaux uniquement, et non des bureaux annexes (les données comptables ne permettent pas d'isoler l'activité de ces bureaux annexes);
 - le chiffre d'affaires par notaire libéral.
- La prise en compte de la demande locale repose sur les critères retenus par décret, qui conduisent à une demande dont la corrélation avec la taille de la population est quasi parfaite;

L'Autorité a ainsi constaté une corrélation très forte entre le chiffre d'affaires de la zone et la population (élasticité unitaire). Un chiffre d'affaires théorique par zone a été calculé sur cette base et est utilisé pour déterminer, par zone, les recommandations d'installation :

- Filtre 1 : le chiffre d'affaires théorique est rapporté à 450 000 €, revenu estimé raisonnable pour un notaire qui correspond approximativement à 11 000 € de revenu net mensuel par notaire. Ce montant est à mi-chemin entre le seuil de viabilité d'un office selon le Conseil supérieur du notariat (CSN), de 300 000 €, et le seuil à partir duquel une association est préconisée par le CSN, de 600 000 €. Le nombre de notaires ainsi obtenu est comparé au nombre existant pour déterminer le nombre de nouveaux notaires libéraux .
- Filtre 2 : on considère que le chiffre d'affaires des notaires en place ne doit pas baisser de plus de 35%, montant validé par le Conseil constitutionnel lors de la suppression du droit de présentation de certains professionnels. On rapporte donc le chiffre d'affaires théorique à 65 % du chiffre d'affaires par notaire observé actuellement pour obtenir un nombre maximal de notaires qui est retenu s'il conduit à un nombre de nouveaux notaires inférieur à celui obtenu en première étape.

Le résultat de ces travaux permet de retenir 247 zones de libre installation sur le total des 307 zones d'emploi, et une augmentation du nombre de notaires libéraux de 20 % à horizon 2 ans.

Un travail identique sera mené à l'avenir pour les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires, qui seront prochainement une même profession.

INTERVENTION DE LAURENT FLOCHEL

1. Principes tarifaires

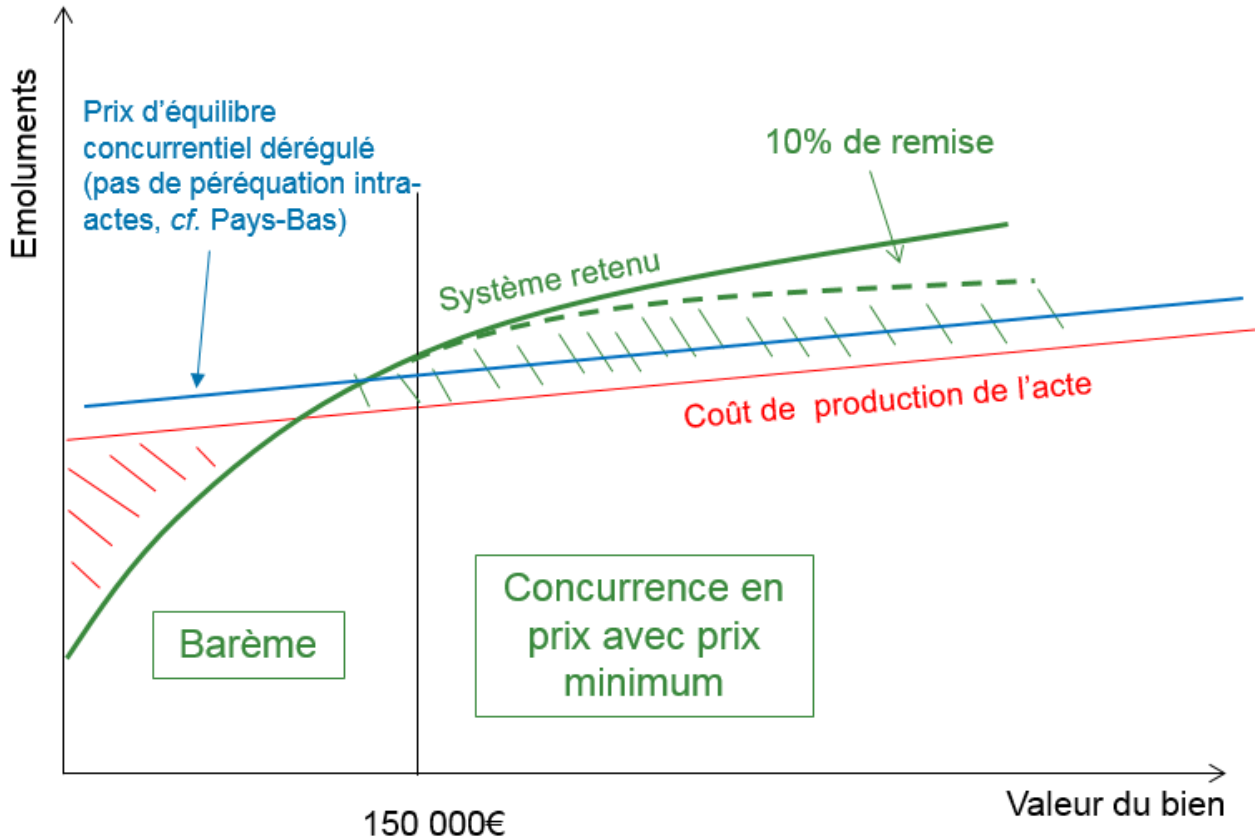
Le système de tarification des actes notariés reflète l'existence d'une péréquation globale inter-actes (entre différents actes⁷) et intra-actes (pour un même acte⁸) au sein d'un même office. En outre, la fixation de tarifs identiques au niveau national et l'absence de péréquation inter-offices conduit à des revenus très hétérogènes entre les offices du fait notamment de différences sur les actes traités.

Il existe des systèmes différents dans d'autres pays. Par exemple, les Pays-Bas ont libéralisé la tarification ce qui a entraîné une réduction de la péréquation intra-actes conduisant à une réduction des émoluments pour les actes à forte assiette et au contraire à une augmentation pour les actes à faible assiette (les émoluments augmentent alors pour les petites transactions immobilières). *A contrario*, la loi Macron n'a pas remis en cause ces grands principes de péréquation inter et intra actes. Elle a toutefois permis une certaine mise en concurrence des offices en autorisant un rabais par rapport au tarif réglementé de 10 % maximum pour les actes concernant des biens immobiliers, au-delà d'une valeur de bien de 150 000 €. L'office qui décide d'accorder une réduction par rapport au tarif réglementé doit l'appliquer à tous ses clients. La loi Macron a également préservé le principe d'un prix plancher qui est important pour maintenir la qualité des actes en présence d'asymétries d'information majeures entre offices notariaux et clients sur la qualité. *Cf.* graphique ci-dessous.

⁷ Certains actes sont effectués à perte et ces pertes sont compensées par les marges dégagées sur les actes plus rémunérateurs.

⁸ La tarification de certains actes est proportionnelle à l'assiette (ex. valeur du bien). La péréquation s'effectue alors entre les actes portant sur des capitaux élevés et ceux portant sur des capitaux faibles.

Graphique : Illustration des émoluments du notaire pour une transaction immobilière, en fonction de la valeur du bien



2. Régulation des tarifs

Une fois intégrées ces caractéristiques de tarification, qui mettent en œuvre une péréquation intra-actes, la régulation des tarifs repose sur le principe « Prix = Coûts pertinents + rémunération raisonnable ».

Le régulateur fait alors face à deux difficultés importantes :

- une importante asymétrie d'information entre le régulateur et les offices sur les coûts de production des actes ;
- une absence de comptabilité analytique dans les offices, donc une faible connaissance des coûts de production des actes individuels.

La régulation tarifaire peut être réalisée :

- de façon globale : l'évolution tarifaire des actes est alors basée sur le coût de production moyen des différents actes et une rémunération globale (régulation du tarif pour un panier d'actes).
- séparément pour chaque acte : le tarif de chaque acte évolue alors en fonction du coût de production de l'acte.

L'Autorité de la concurrence a préconisé une régulation tarifaire globale portant sur un panier d'actes plutôt qu'une régulation acte par acte. C'est l'approche qui est économiquement la plus efficace (cf. notamment les travaux de Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole). Le Conseil d'État a toutefois considéré que c'est la régulation acte par acte qui doit s'appliquer. Cela sera très compliqué à mettre en place, notamment en raison de l'absence à ce stade de comptabilité analytique dans les offices, et semble relativement artificiel.

QUESTIONS DE LA SALLE

S'orientent-ils vers une indemnisation des notaires ?

REPOSE DE VIRGINIE BEAUMEUNIER

Pour qu'il y ait indemnisation, il faudrait démontrer l'existence d'un préjudice anormal et spécial. La jurisprudence fixe à 35 % la baisse du chiffre d'affaire qui doit être constatée pour qualifier ce préjudice. Etant données les précautions prises par l'Autorité de la concurrence dans la construction de la carte, le risque apparaît très limité.

QUESTIONS DE LA SALLE

Y a-t-il des travaux sur les professions réglementées qui ne sont pas régulées par leur nombre ?

REPOSE DE VIRGINIE BEAUMEUNIER

Oui. L'Autorité de la concurrence examine souvent les codes de déontologie des professions. Elle vérifie que la réglementation est proportionnée aux objectifs de la déontologie. Par ailleurs, le monopole de l'officine pour les médicaments sans prescription a déjà été discuté. De manière générale, on peut se poser la question du degré de réglementation pertinent pour certaines professions : par exemple, faut-il absolument être mécanicien automobile pour réparer des vélos ?