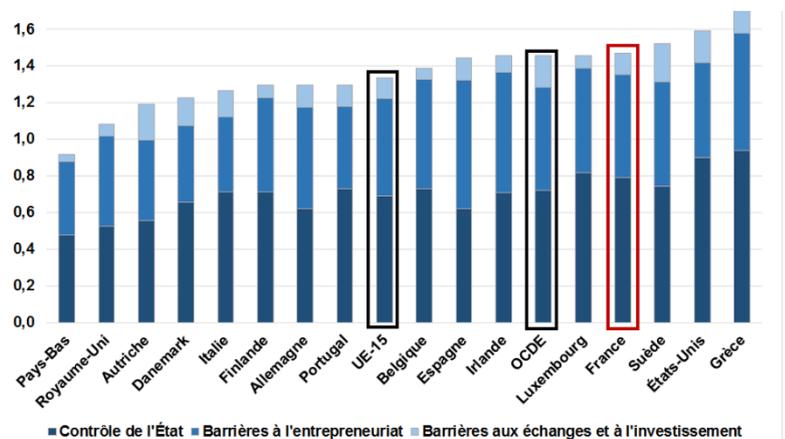


Les réglementations sectorielles en France

- De nombreux secteurs d'activités sont marqués par une intervention de l'État, celle-ci pouvant prendre des formes diverses (p.ex. régulation tarifaire, exigences de qualification professionnelle, participation au capital et au contrôle des entreprises).
- Ces réglementations sont justifiées lorsque le libre jeu de la concurrence ne permet pas une allocation efficace des ressources. L'intervention de l'État vise alors à protéger les consommateurs et à garantir la diffusion de biens et services de qualité. Pour autant, ces réglementations peuvent parfois être excessives et favoriser les acteurs en place au détriment des nouveaux entrants. Elles se traduisent alors par une baisse de l'intensité concurrentielle, des prix plus élevés, une moindre pression à réduire les coûts de production des entreprises, une compétitivité dégradée, et *in fine* un moindre potentiel de croissance de l'économie.
- Se pose donc la question du niveau adéquat de régulation. L'indicateur agrégé de régulation des marchés des biens et des services (dit indicateur PMR pour *Product Market Regulation*) et les indicateurs sectoriels de réglementation que publie l'OCDE tous les 5 ans constituent des outils de comparaison internationale. Ils permettent d'identifier les spécificités de la réglementation française et les progrès accomplis par les réformes entreprises. Ces indicateurs sont croissants avec le degré de réglementation, l'absence de réglementation ne devant cependant pas être considérée comme la situation de référence.
- Les indicateurs de l'OCDE suggèrent que la France réglemente davantage que ses partenaires, tout en soulignant les efforts d'allègement entrepris. Ainsi, le PMR s'élève à 1,47 en 2013, contre 1,34 dans la moyenne des pays de l'UE-15 (*cf.* graphique ci-dessous), mais a diminué de 0,91 point en quinze ans. Le niveau du PMR en France reflète l'importance des participations de l'État dans les industries de réseau (transports, communications et énergies).
- Plusieurs mesures récentes, prises depuis la dernière publication de l'indicateur (« choc de simplification » de mars 2013, loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques d'août 2015) sont de nature à améliorer significativement la position de la France : le niveau du PMR français devrait, lors de la prochaine publication, passer à de 1,47 à 1,34 et ainsi atteindre le niveau moyen des pays de l'UE-15 lors de la dernière publication.

- Ces indicateurs présentent certaines limites. Ils se focalisent sur la présence de réglementations sans toujours tenir compte de leur légitimité ou de leur proportionnalité et ils ne sont pas toujours bien adaptés pour tous les pays. S'ils fournissent une image de la réglementation et des secteurs présentant des marges de réforme, seule une analyse fine du fonctionnement concurrentiel de chaque secteur permet de cerner le besoin réel de réforme.

Indicateur de réglementation sectorielle (2013)



Source : DG Trésor à partir des données OCDE.

1. La réglementation pour répondre aux défaillances de marché : justifications et limites

1.1 Les défaillances de marché justifient une réglementation des activités économiques

Les réglementations répondent souvent à des défaillances de marché, c'est-à-dire des situations dans lesquelles le libre jeu des acteurs privés ne permet pas d'assurer une allocation efficace des ressources.

En situation de monopole ou de forte concentration des entreprises sur un marché, comme dans les industries de réseaux (transports, communications et énergies), l'intervention de l'État est nécessaire pour assurer un accès aux produits à des prix raisonnables sur l'ensemble du territoire. Cette intervention peut prendre différentes formes :

- L'État, en tant qu'actionnaire, peut contrôler les prix ;
- L'État peut confier la régulation des prix et des marchés à des autorités administratives indépendantes (par exemple en France, l'ARAFER dans le secteur des transports ferroviaire, interurbain par autocar et autoroutier) ;
- L'État peut également soumettre les entreprises à des obligations de service public ou intervenir pour assurer une péréquation tarifaire (par exemple, la Commission de Régulation de l'Énergie élabore les tarifs d'accès au réseau électrique pour que le même prix s'applique sur tout le territoire national, quels que soient les coûts de fourniture locale).

En présence d'externalités (i.e. lorsque l'activité d'un agent économique affecte le bien-être d'un autre sans que cette interaction ne donne lieu à une contrepartie marchande), l'État intervient pour assurer un niveau de production optimal en termes de bien-être social. Ainsi fut justifiée la loi du 13 mars 1937 qui, face à l'augmentation du nombre de taxis, leur a imposé l'obligation de détenir une autorisation de stationnement (plus communément appelée « licence ») et a contingenté le nombre de licences pour prévenir un encombrement de la chaussée.

Enfin, l'intervention de l'État permet de s'assurer qu'en présence d'asymétries d'information, le prix reflète correctement la qualité du bien ou du service. Pour ce faire, l'État peut imposer des exigences de qualifications professionnelles, des obligations d'information du consommateur, une réglementation des prix, ou mettre en place des autorisations d'exercice ou de labels. Ainsi, par exemple, les professionnels de la santé sont soumis à des exigences de qualification afin d'assurer au patient une prestation fiable.

1.2 Mais les réglementations peuvent être excessives et coûteuses

Si l'intervention de l'État est justifiée en présence de défaillances de marché, rien ne garantit a priori que les réglementations soient l'instrument le plus approprié, qu'elles soient fixées à leur juste niveau, ou qu'elles ne soient pas devenues moins pertinentes avec le temps. Il existe en particulier un risque que la réglementation soit excessive et se traduise par une baisse de l'intensité concurrentielle qui pénalise les consommateurs. Par exemple, le contingentement des autorisations de stationnement délivrées aux taxis, qui visait initialement à assurer la fluidité de la circulation, s'est en fait traduit par une offre insuffisante de taxis dans les grandes villes.

Plus généralement, en limitant la concurrence, les réglementations peuvent être à l'origine d'un faible niveau de productivité. D'une part, la réduction de la pression concurrentielle permet aux entreprises de bénéficier de rentes et de prix élevés sur les marchés réglementés, ce qui limite leurs incitations à investir et à innover (effet direct). D'autre part, les entreprises sur les marchés aval verront aussi leurs incitations à innover réduites dans la mesure où une partie de leur rente d'innovation pourra être captée par les entreprises en amont du processus de production (effet indirect).

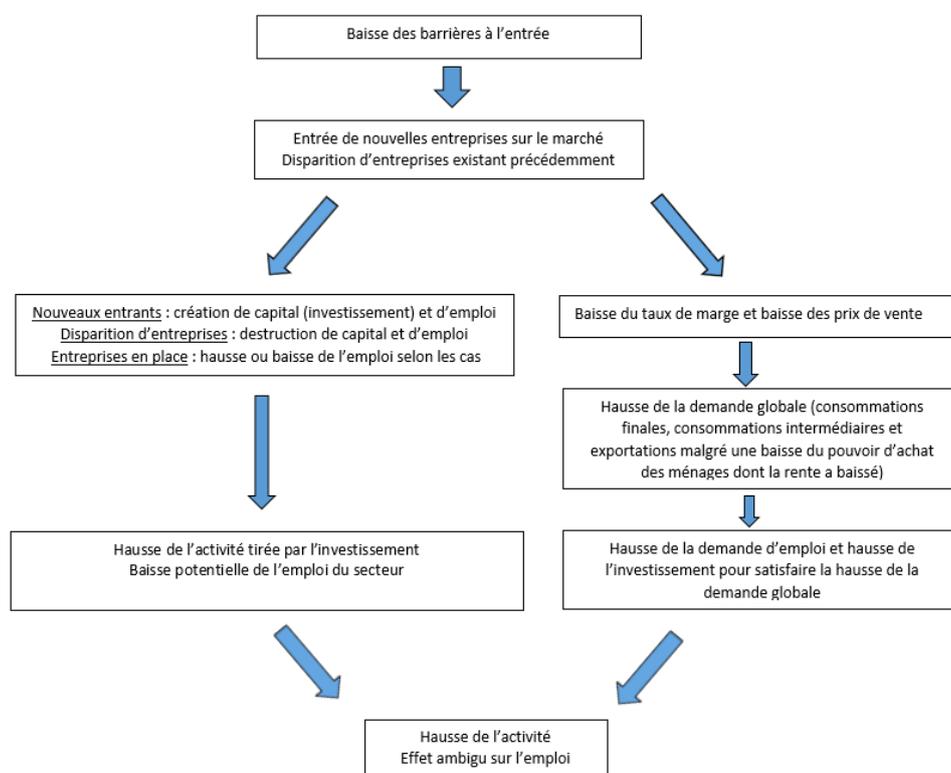
Il existe également un risque de « capture du régulateur » lorsque les entreprises régulées utilisent leur meilleure connaissance du fonctionnement du marché pour inciter le régulateur à adopter des positions qui leur sont favorables.

Encadré 1 : Effets macroéconomique des réformes structurelles pro-concurrentielles sur le marché des biens et des services

Les réformes pro-concurrentielles sur le marché des produits, régulièrement préconisées par la Commission européenne, l'OCDE ou le FMI, visent à accroître le potentiel de croissance et la compétitivité d'une économie. Une étude portant sur 25 pays de l'OCDE sur la période 1985- 2013¹ montre ainsi qu'une baisse « moyenne » de l'indicateur ECTR – « *Energy, Communications and Transport Regulation* » (-0,31 point) se traduirait à long terme par une augmentation du PIB par habitant de plus de 2 %, principalement sous l'effet d'une hausse de la productivité totale des facteurs.

D'un point de vue statique, les réformes pro-concurrentielles, en favorisant l'entrée de nouvelles entreprises et donc l'augmentation de l'offre, conduisent à une diminution des prix² tant pour les ménages que pour les entreprises utilisant les produits concernés comme consommations intermédiaires. Ceci se traduit à long terme par une augmentation du PIB. À court terme, les effets d'une déréglementation sur l'emploi sont ambigus, car les entreprises les moins performantes seront évincées du marché et celles en place pourront voir leur activité réduite. Dans le secteur concerné, l'effet sur l'emploi d'une stimulation de la concurrence peut être négatif lorsque les gains de productivité engendrés par la réforme sont supérieurs à l'accroissement de la demande qui fait suite à la baisse des prix. Les études empiriques récentes peinent cependant à établir clairement la présence d'effets négatifs à court-terme des réformes structurelles sur l'emploi³ et certaines soulignent même l'existence d'effets positifs⁴.

Schéma 1 : résumé des effets d'une réforme pro-concurrentielle à court-moyen terme



¹ Égert B. et P. Gal (2017), "The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1354, OECD Publishing, Paris.

² Si le prix du marché est supérieur au prix réglementé, la dérégulation ne conduira pas à une diminution du prix.

³ Voir par exemple : Bouis R., R. Duval and J. Eugster (2016), "Product Market Deregulation and Growth: New Industry-Level Evidence", *IMF Working Paper*, n° WP/16/114.

⁴ Gal P. and A. Hijzen (2016), "The short-term impact of product market reforms: A cross-country firm-level analysis", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1311, OECD Publishing, Paris.

D'un point de vue dynamique, l'intensification de la concurrence résultant d'une dérégulation peut avoir deux effets contraires. D'une part, le renforcement de la contestabilité des marchés incite les entreprises à innover pour se différencier ou pour améliorer leur productivité. Sont incitées à innover, non seulement les entreprises du secteur concerné mais également les entreprises en aval, grâce au fait que les entreprises en amont ne sont plus en mesure d'accaparer la rente. La déréglementation conduirait ainsi à une hausse de la demande de facteur travail et à une hausse de l'investissement en R&D et en TIC (Technologies de l'Information et de la Communication)⁵, ce qui devrait accélérer la diffusion des nouvelles technologies. À l'inverse, une plus forte intensité concurrentielle diminue les marges des entreprises, ce qui limite ainsi leur capacité de financement des innovations. L'effet total de la concurrence sur l'innovation dépendra du dynamisme du secteur concerné, de son éloignement de la frontière technologique, de la taille des entreprises et de l'environnement réglementaire (protection industrielle, aides au financement de la R&D, etc.). En moyenne toutefois, le renforcement de l'intensité concurrentielle conduit à un accroissement de la productivité.

2. Les indicateurs de l'OCDE témoignent d'un niveau de réglementation relativement élevé en France

L'OCDE produit deux familles d'indicateurs (*cf.* encadré ci-dessous), ces indicateurs mettent en avant un niveau de réglementation élevé en France.

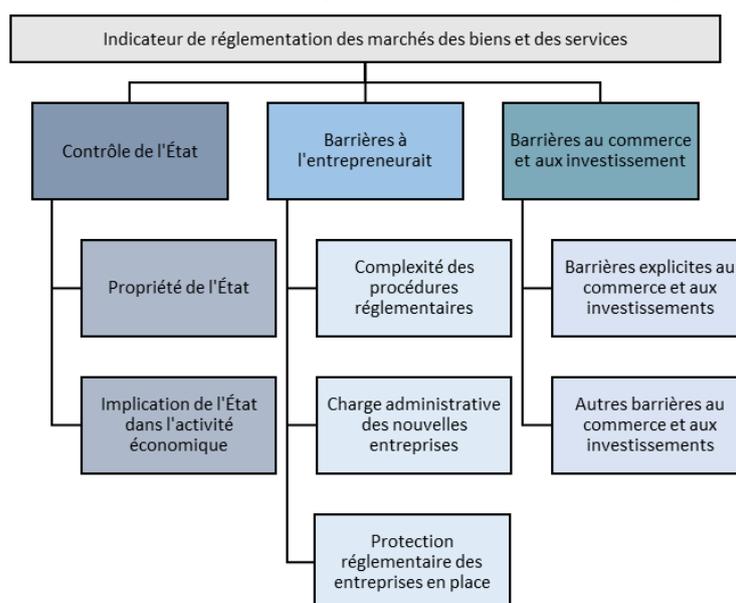
Encadré 2 : Structure des indicateurs du niveau de réglementation

Tous les 5 ans, l'OCDE publie un indicateur du niveau global de réglementation sur les marchés et des indicateurs de mesure du niveau de réglementation dans des secteurs particuliers ; les derniers indicateurs datent de 2013. Ces indicateurs sont construits à partir d'une large série de questions (200 questions au total) portant sur la présence et l'intensité de certaines réglementations et sur les caractéristiques des structures de marché.

L'indicateur agrégé PMR (*Product Market Regulation*)

Cet indicateur offre une approche transversale (multisectorielle) du niveau de réglementation d'une économie au travers de trois sous-indicateurs : le contrôle de l'État, les barrières à l'entrepreneuriat, et les barrières au commerce et à l'investissement.

Figure 1 : structure de l'indicateur global « *Product Market Regulation* » (PMR)



⁵ Cette G., J. Lopez et J. Mairesse (2017), "Upstream product market regulations, ICT, R&D and Productivity", *The Review of Income and Wealth*, vol. 63(1), pp. S68-S89.

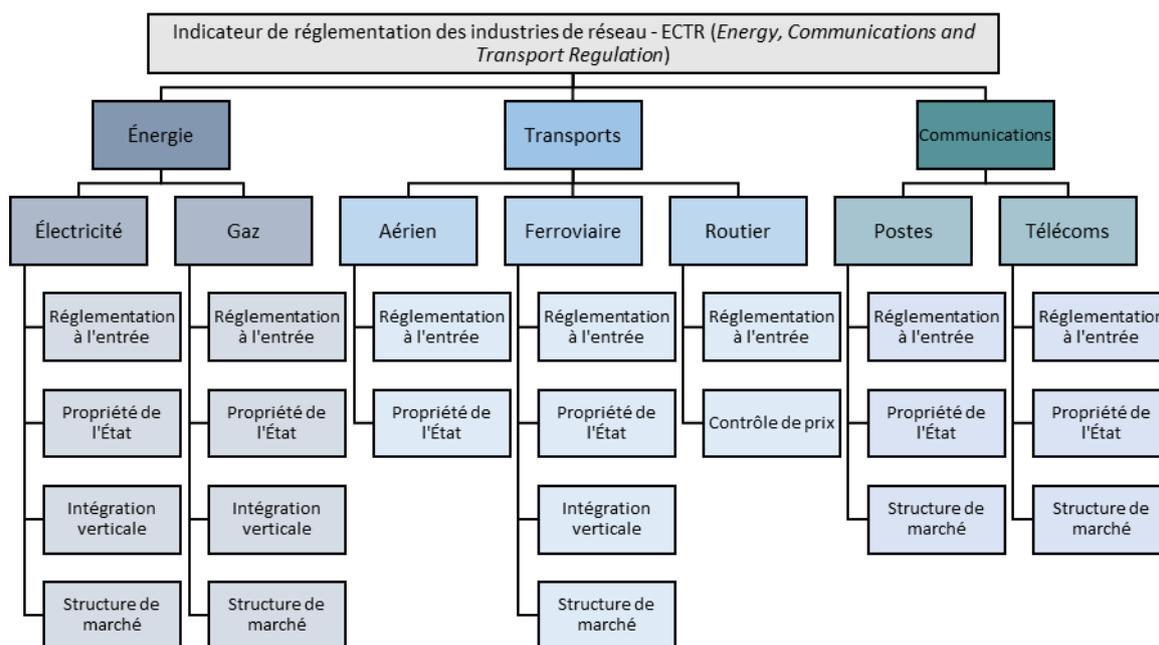
Les indicateurs sectoriels NMR (*Non-Manufacturing Regulation*)

L'OCDE publie trois indicateurs permettant d'apprécier le niveau de réglementation dans les secteurs non manufacturiers, ils sont communément appelés indicateurs NMR pour « *Non-Manufacturing Regulation* ». Ces indicateurs se composent d'un indicateur de mesure du niveau de réglementation pour les industries de réseau (cet indicateur est appelé indicateur ECTR, « *Energy, Communications and Transport Regulation* »), pour le commerce de détail, pour les professions réglementées.

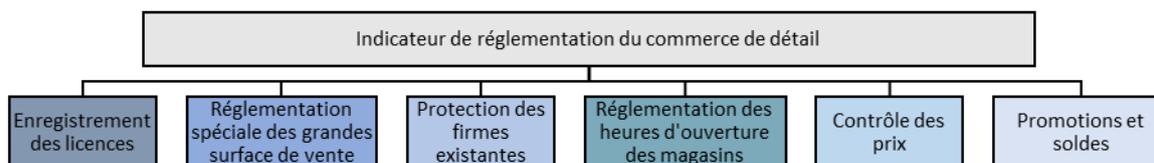
Ces indicateurs NMR tiennent ainsi compte des spécificités de chaque secteur.

L'indicateur ECTR, relatif aux industries de réseaux, porte sur les niveaux de réglementation dans les énergies, les transports et les communications. En fonction du marché concerné l'indicateur peut tenir compte : de la réglementation à l'entrée, de la propriété de l'État, de l'intégration verticale, de la structure du marché et du contrôle des prix.

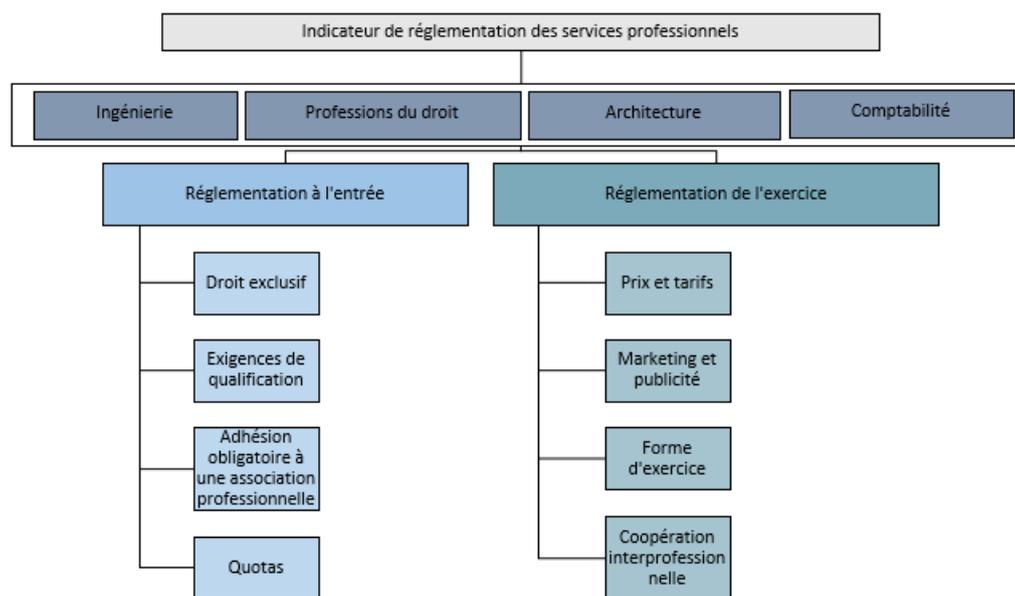
Figure 2 : structure des indicateurs sectoriels « *Non-manufacturing sectors regulation* » (NMR)



L'indicateur relatif au commerce de détail tient compte des réglementations spécifiques, comme celles qui concernent l'implantation des grandes surfaces commerciales.



L'indicateur relatif aux professions réglementées propose un traitement spécifique de ces professions, mais uniforme entre les différentes professions concernées (architectes, ingénieurs, professions du droit et du chiffre).



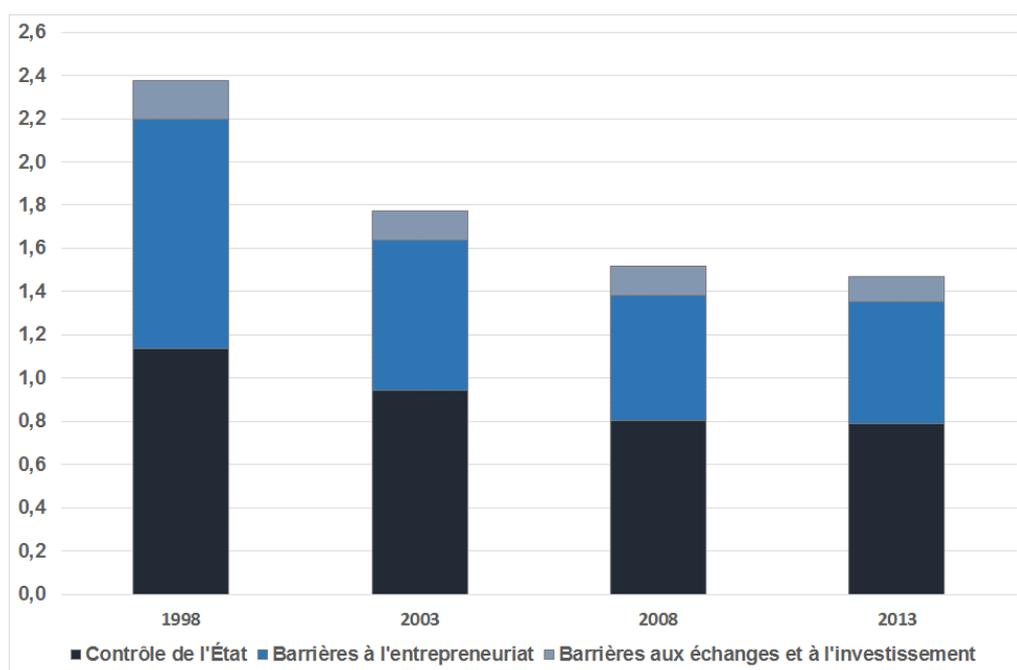
Source : graphiques DG Trésor, d'après la méthodologie de l'OCDE.

2.1 Bien que supérieur à la moyenne européenne, le niveau de réglementation global français diminue depuis 1998

En 2013, le niveau global de réglementation des produits en France s'élève à 1,47, au même niveau que la moyenne de l'OCDE mais au-dessus de la moyenne de l'UE-15 (1,34). L'écart s'explique surtout par l'importance du sous-indicateur « contrôle de l'État » (0,79 pour la France contre 0,69 pour UE-15), les deux autres sous-indicateurs se situant dans la moyenne de l'UE-15.

Le niveau de réglementation des marchés de produits en France a cependant baissé de 0,91 point en quinze ans, réduction qui s'explique en grande partie par la baisse des barrières à l'entrepreneuriat.

Graphique 1 : évolution de l'indicateur synthétique de régulation du marché des produits en France



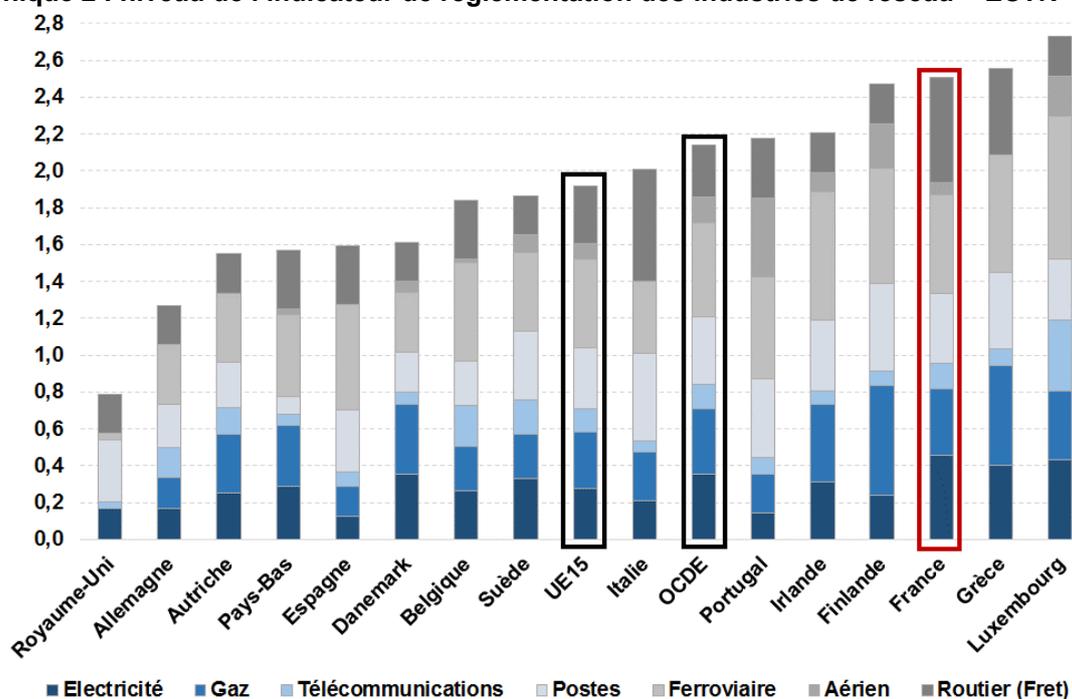
Source : graphique DG Trésor, données OCDE (Product Market Regulation Database).

2.2 L'indicateur ECTR relatif aux industries de réseaux est également caractérisé par le poids important de la propriété de l'État

Le niveau de régulation pour les industries de réseaux (2,51 en France en 2013) est élevé par rapport à la moyenne de l'UE-15 (1,92 en 2013) et à celle de l'OCDE (2,12 en 2013). Les contributions les plus élevées proviennent du fret routier (23 %), du secteur ferroviaire (21 %), de l'énergie (respectivement 18 % et 14 % pour l'électricité et le gaz) et des postes (15 %). À l'exception du secteur aérien, toutes les industries de réseaux sont davantage réglementées en France que dans la moyenne des pays de l'UE-15. L'écart entre le niveau français et le niveau européen (0,59 point) reflète principalement la contribution du fret routier (0,26 point) et de l'électricité (0,18 point).

Un tiers de la valeur de l'indicateur est liée à l'existence de participations de l'État au capital d'EDF, de La Poste, de la SNCF. L'existence de barrières à l'entrée représente un cinquième de la valeur de l'indicateur, ces barrières sont principalement présentes dans le secteur du transport routier où elles correspondent notamment à l'exigence d'une autorisation administrative pour pouvoir exercer l'activité de transporteur. L'existence d'acteurs prédominants (hors aérien et fret routier), comme la SNCF sur le marché du transport ferroviaire, représente plus d'un cinquième de l'indicateur ECTR.

Graphique 2 : niveau de l'indicateur de réglementation des industries de réseau – ECTR – (2013)

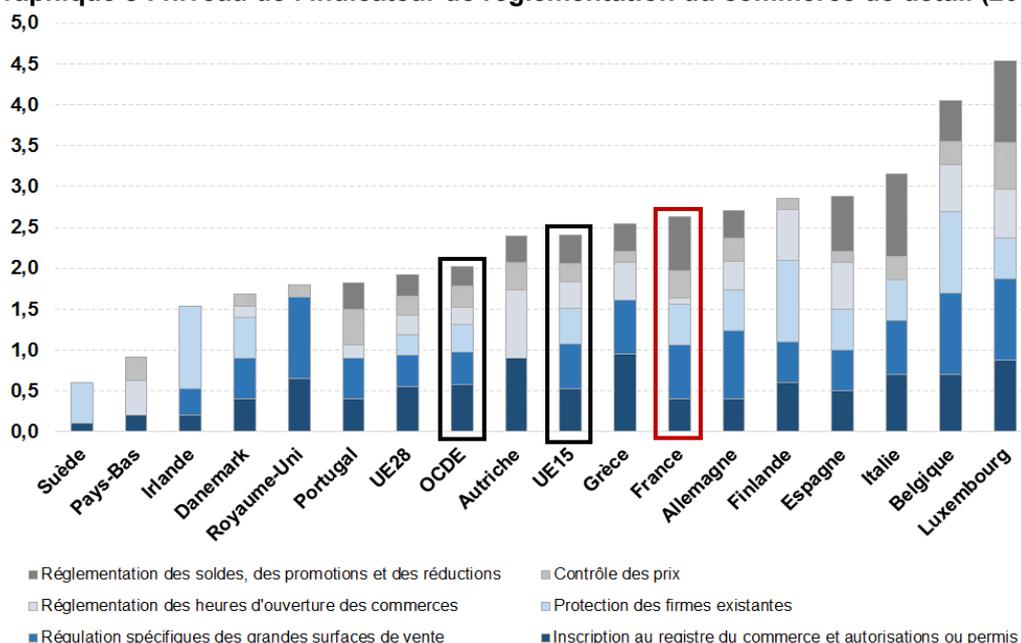


Source : graphique DG Trésor, données OCDE (Product Market Regulation Database).

2.3 L'indicateur dans le commerce de détail montre une grande diversité des niveaux de réglementation, la France réglementant sensiblement plus que la moyenne

Avec un indicateur égal à 2,64 en 2013, le commerce de détail est aussi davantage réglementé en France qu'en moyenne pour les pays de l'UE-15 (2,41) ou de l'OCDE (2,02). Les deux familles de réglementations les plus pénalisantes concernent l'implantation des grandes surfaces commerciales et la réglementation des soldes et des promotions : chacune représente un quart de la valeur de l'indicateur et contribue significativement à l'écart de réglementation entre la France et l'UE-15. En effet, La réglementation française impose l'obtention d'une autorisation d'exploitation commerciale pour toute implantation d'une surface commerciale de plus de 1000 m², et l'interdiction du seuil de revente à perte prévue par le droit français conduit à un encadrement des périodes de soldes. *A contrario*, la réglementation des heures d'ouvertures des commerces est plus souple en France qu'en moyenne dans l'UE-15, ce qui contribue à réduire l'écart total de 0,25 point.

Graphique 3 : niveau de l'indicateur de réglementation du commerce de détail (2013)



Source : graphique DG Trésor, données OCDE (Product Market Regulation Database).

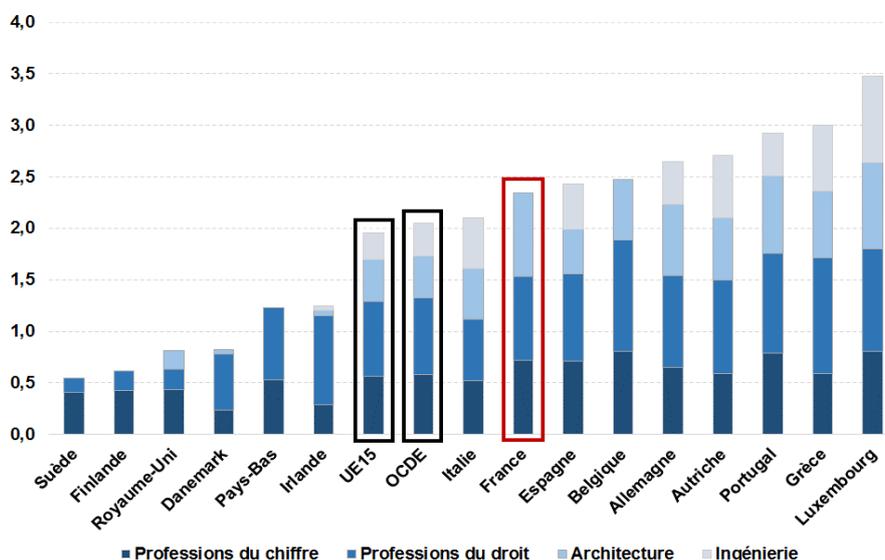
Le niveau et la composition de cet indicateur varie fortement d'un pays à l'autre. L'indicateur du Luxembourg vaut sept fois celui de la Suède. Le Royaume-Uni et le Portugal présentent des niveaux de réglementation semblables, mais le Royaume-Uni réglemente surtout les grandes surfaces, alors que le Portugal a recours à une grande variété de réglementations.

2.4 Malgré l'absence de réglementation de la profession d'ingénieur, l'indicateur relatif aux professions réglementées est élevé en France

Concernant les professions réglementées, le niveau de réglementation français (2,34 en 2013) est supérieur à la moyenne de l'UE-15 (1,93) et de l'OCDE (2,05).

L'absence de réglementation de la profession d'ingénieur est contrebalancée dans l'indicateur agrégé par un niveau élevé de réglementation des professions du droit et de la profession d'architecte. Le niveau du sous-indicateur de réglementation de la profession d'architecte en France (0,81 en 2013) est quasiment le double de celui de l'UE-15 (0,41) (cf. *infra*).

Graphique 4 : niveau de l'indicateur de réglementation de quatre professions réglementées (2013)



Source : graphique DG Trésor, données OCDE (Product Market Regulation Database).

3. Des réformes récentes ou programmées devraient améliorer le fonctionnement des marchés et réduire le niveau des indicateurs de l'OCDE

Les derniers indicateurs de l'OCDE, qui mettent en évidence une réglementation élevée en France, datent de 2013. Les réformes prises depuis lors sur certains marchés devraient réduire le niveau des indicateurs lors de leur actualisation en 2018. L'effet de ces réformes sur le niveau du PMR ne reflète cependant pas toujours l'ampleur qu'elles peuvent avoir sur le fonctionnement concurrentiel des marchés. Parce que l'indicateur PMR ne mesure qu'imparfaitement la régulation et ses effets, il ne fournit qu'une mesure imparfaite des conséquences des réformes sur la concurrence.

3.1 Le PMR devrait passer de 1,47 à 1,34 grâce au choc de simplification et à la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite « loi Macron »)⁶

a) Le choc de simplification a largement réduit les barrières à l'entrepreneuriat

En mars 2013, la France a mis en place un « choc de simplification » allégeant les démarches administratives et favorisant le développement des entreprises. Le développement du guichet unique pour les entreprises et la mise en place d'un Conseil de simplification des entreprises, qui a pour mission de proposer au gouvernement les orientations stratégiques de la politique de simplification, notamment en matière de licences d'activités professionnelles et de permis, devraient faire diminuer le PMR de 0,12 point, ce qui correspond approximativement à l'écart entre le PMR français et le PMR européen en 2013.

En mars 2017, 65 % des 460 mesures⁷ adoptées par le Conseil de simplification étaient effectives, elles facilitent non seulement la création d'entreprise mais également l'exercice de leur activité. Par ailleurs, 22 nouvelles mesures de simplification pour encourager l'innovation et la création d'emplois ont été proposées le 23 mars 2017 et devraient entrer en vigueur progressivement mais devraient toutes être effectives avant la fin de l'année 2018. La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures permettra de réduire la charge administrative et les coûts de création d'une entreprise et devrait donc à terme se traduire par une nouvelle baisse du PMR. D'autres mesures devraient également voir le jour puisque le Conseil de simplification propose très régulièrement de nouvelles mesures.

b) La loi Macron a assoupli la réglementation des professions du droit et du chiffre

S'agissant des professions réglementées, la loi Macron a notamment permis de développer :

- l'inter-professionnalité : il est désormais possible de créer des sociétés ayant pour objet l'exercice en commun de plusieurs professions du droit⁸ et d'experts comptables ;
- l'accès à certaines formes juridiques d'entreprises : les professions juridiques ou judiciaires peuvent désormais exercer sous le statut de sociétés de droit commun (SAS, SARL, SA⁹).

Ces mesures qui permettent de limiter les restrictions à l'exercice des professions ne devraient avoir qu'un impact marginal sur le PMR alors qu'il s'agit de réformes significatives. L'OCDE indique cependant que les mesures de la loi Macron relatives aux professions juridiques réglementées pourraient augmenter le PIB de l'ordre de 0,1 point à un horizon de 5 ans et de 0,2 point à un horizon de 10 ans, si elles sont résolument et efficacement mises en œuvre¹⁰.

⁶ L'indicateur ne tenant pas compte de l'activité de transport par autocars, cette estimation ne tient pas compte de l'effet de l'ouverture à la concurrence entre autocars pour les liaisons de plus de 100 kms, qui a pourtant conduit à une massification de l'offre.

⁷ Source : site de la Direction Générale pour la Modernisation de l'Action Publique « Les services publics se simplifient et innovent ».

⁸ Avocat, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice, notaire, administrateur judiciaire, mandataire judiciaire, conseil en propriété intellectuelle.

⁹ À l'exception des sociétés en commandite et des SNC.

¹⁰ OCDE (2015), « France : Évaluation de certaines mesures de la Loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et perspectives de futures réformes », septembre.

3.2 Les mesures améliorant le fonctionnement concurrentiel du marché des transports n'auront qu'un impact marginal sur l'indicateur de réglementation global

Conformément au 4^{ème} paquet ferroviaire européen adopté en décembre 2016, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passager devrait intervenir au plus tard en décembre 2020 pour les services commerciaux (TGV), et en décembre 2023 pour les conventionnés (TER, Transilien, TET). L'exploitation des nouvelles lignes du marché parisien des transports collectifs urbains sera soumise à la concurrence dès leur ouverture. À plus long terme, ce marché devrait être complètement ouvert à la concurrence.

Ces réformes modifieront de façon substantielle la structure des marchés concernés, mais ne devraient conduire qu'à une diminution du niveau de l'indicateur PMR de l'ordre de 0,01 point. En effet, l'existence et l'ampleur des participations de l'État au capital de la SNCF et l'imposition d'exigences de service public continueront de peser sur le niveau de l'indicateur.

4. Les indicateurs de l'OCDE sont utiles mais imparfaits pour formuler des recommandations de réformes structurelles

4.1 Les indicateurs ne fournissent qu'une image imparfaite du niveau et de l'évolution des réglementations...

Les indicateurs PMR et NMR sont construits par l'agrégation des réponses à un ensemble de questions selon un barème de 0 à 6. Le choix des questions, les barèmes de notation et le nombre de questions se rapportant à chaque sous-indicateur peuvent introduire des biais dans l'appréciation du niveau de réglementation d'un secteur ou d'une économie.

Ainsi, la réglementation d'un secteur ou d'une profession n'est abordée que sous l'angle des mesures mises en place par l'État, ce qui peut conduire à une vision erronée du niveau de réglementation. C'est le cas notamment de la profession d'architecte pour laquelle l'indicateur est nul ou quasi-nul aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark ou encore en Finlande, alors qu'il existe de fortes incitations à adhérer à des associations professionnelles qui exercent un contrôle sur le niveau de qualification de leurs membres¹¹. Ces associations assurent globalement un label et l'accès à certaines formations, mais imposent en contrepartie le respect d'un certain nombre de conditions comme le respect de standards professionnels (ex. Finlande) ou le respect d'un code de conduite (ex. Danemark). Concrètement, les niveaux de réglementations imposées aux architectes, par le truchement des lois/règlements en France et par le biais des associations dans ces pays, semblent proches. Pour autant, seule la France apparaît comme réglementant la profession d'architecte dans l'indicateur.

Par ailleurs, la valeur d'un indicateur peut être très sensible au choix des caractéristiques prises en compte. Par exemple, pour mesurer la difficulté de créer une société, l'indicateur se fonde sur la durée et le coût de création d'une société anonyme (SA), ce qui n'est que peu pertinent pour la France où presque toutes les entreprises créées sous formes de sociétés optent pour un autre statut que la SA : en 2015, les SARL et SAS représentent ainsi 96 % des entreprises créées sous formes de sociétés¹². Si cet indicateur était calculé sur la création d'une SARL et non d'une SA, il serait réduit de moitié, car il n'y a pas de capital minimum pour fonder une SARL (contre 37 000 € pour les SA), ni d'obligation de nommer un commissaire aux comptes à la création de la société.

Enfin, les questions choisies ne permettent pas toujours de mesurer les évolutions progressives de l'intensité concurrentielle ou de la facilité d'accès sur un marché. Ainsi, la mise en place de zones d'installation libre¹³ pour les notaires se traduit par une amélioration de l'intensité concurrentielle sur le

¹¹ Chacun de ces pays compte une association professionnelle regroupant un nombre important d'architectes (l'association finlandaise des architectes (SAFA) réunit environ 80 % des architectes finlandais munis d'un diplôme universitaire). De tels taux d'adhésion traduisent une incitation forte à rejoindre ces associations (signal de qualité) ainsi qu'une très large diffusion des réglementations imposées par les associations. En outre, aux Pays-Bas le titre d'architecte est protégé par la loi et son usage est contrôlé par une autorité.

¹² Insee, Données Sirene.

¹³ L'arrêté du 16 septembre 2016 pris en application de l'article 52 de la loi « Macron » détermine 247 zones « d'installation libre » et établit un rythme d'installation compatible avec une augmentation progressive du nombre de professionnels dans les zones concernées (installation de 1 650 nouveaux notaires d'ici 2018). Cet arrêté définit également

marché notarial en France, puisqu'elle facilite l'accès au marché. Pour autant, elle ne sera pas suivie d'une baisse de l'indicateur PMR, dans la mesure où l'implantation des offices reste contrôlée. De même, il est à noter qu'alors même que la loi Macron a permis l'ouverture à la concurrence entre autocars interurbains pour les liaisons de plus de 100 kms, ce qui s'est traduit par une massification de l'offre, cette réforme, bien que significative, n'aura aucun impact sur le niveau du PMR.

4.2 Les indicateurs ne permettent pas d'apprécier la justification économique ou la proportionnalité des réglementations...

Les indicateurs PMR et NMR rendent compte de l'existence de réglementations, mais ne permettent pas de distinguer les réglementations proportionnelles et justifiées. Ainsi, les exigences de qualification imposées aux professions réglementées du droit ou les obligations d'information permettent de répondre au manque d'expertise du consommateur sur la qualité et l'adéquation des services proposés aux besoins, et apparaissent à ce titre fondées dès qu'elles sont proportionnées à ces objectifs. Par ailleurs, l'indicateur NMR relatif au commerce de détail et l'indicateur PMR prennent en compte et pondèrent avec le même poids des réglementations concernant des produits très différents (carburant, tabac, alcool, produits pharmaceutiques, services internet, certains produits de base, etc.) et obéissant à des logiques variées. Ainsi la réglementation du prix de vente du tabac vise à empêcher des promotions contraires aux objectifs de santé publique, alors que la réglementation du prix des médicaments prend en France la forme d'un tarif plafond négocié avec les professionnels, susceptible d'engendrer une concurrence en prix¹⁴ tout en permettant de contenir les dépenses de l'assurance maladie. Dans les deux cas, les réglementations semblent proportionnées à leurs objectifs, ce que l'indicateur de l'OCDE ne reflète pas.

Dès lors, la mise en œuvre de réformes structurelles ne saurait être uniquement fondée sur la volonté de réduire le niveau du PMR, au risque de détériorer le fonctionnement des marchés et de nuire aux consommateurs. De manière plus générale, les indicateurs ne sont pas articulés avec des problématiques relevant de la santé, de la sécurité, de l'environnement, ou de la protection du consommateur.

4.3 ...ni le fonctionnement concurrentiel des marchés

Le niveau de l'indicateur PMR en France résulte pour beaucoup de l'existence de participations de l'État au capital d'entreprises (30 secteurs considérés) et du niveau de cette participation dans l'opérateur historique de six industries de réseaux (électricité, gaz, ferroviaire, aérien, postes et télécoms).

Pourtant l'exemple de la téléphonie suggère qu'il n'est pas nécessaire de réduire le niveau de participation de l'État pour stimuler l'environnement concurrentiel. Ainsi, la participation de l'État au capital de la principale entreprise du secteur n'a pas empêché l'entrée en 2012 d'un quatrième opérateur sur le marché des télécommunications et une concurrence dynamique, particulièrement sur le marché mobile où les prix ont baissé en moyenne de 12 % chaque année entre 2011 et 2016¹⁵. Cette concurrence atteste d'un succès certain de la réglementation européenne (paquet télécom notamment) pour l'ouverture des marchés à la concurrence, et de son application par le régulateur national des télécommunications, l'Arcep.

60 zones « d'installation contrôlée » dans lesquelles les demandes de créations d'offices doivent faire l'objet d'un contrôle à priori du ministre de la Justice, après avis de l'Autorité de la concurrence. En dehors de ces zones, pour être nommé notaire en tant qu'officier public et ministériel, il faut être soit présenté par un notaire sortant ou associé, soit sélectionné par concours dans le cadre d'une procédure mise en place par les instances de la profession.

¹⁴ Le Conseil de la Concurrence a en effet considéré, dans sa décision n° 01-D-07 du 11 avril 2001 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché de la répartition pharmaceutique, que « [...] même si la pratique n'en est pas répandue, il est ressorti des débats en séance que les pharmaciens d'officines pourraient légalement vendre les médicaments en dessous du prix réglementaire, qui n'est qu'un prix plafond, ce qui leur permettrait de répercuter sur les consommateurs finaux les avantages consentis par les répartiteurs [...] »

¹⁵ Données Arcep.

Au final, les indicateurs PMR et NMR sont des outils utiles de comparaison internationale des niveaux de réglementation, mais ne se substituent pas à une analyse approfondie des marchés pour formuler des recommandations de réformes structurelles. L'OCDE recommande ainsi de les utiliser en complément d'autres indicateurs permettant d'évaluer le degré de concurrence sur chaque marché ou leur performance en termes de compétitivité.

Anne PRATX, Sanae DAOUDI

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Juillet 2017

n°202. Comment expliquer la nouvelle dynamique des salaires en Allemagne ?
Diane de Waziers

n°201. Le redressement de l'investissement immobilier résidentiel est-il durable ?
Victor Barry, Louis Boisset, Marine Lefort

Juin 2017

n°200. Pour une clarification de la contributivité de la protection sociale
Antoine Herlin

n°199. Quelle politique pour poursuivre la diffusion des médicaments génériques ?
Daniel Caby, Jean-Denis Zafar

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.