

Les licences professionnelles protègent-elles les consommateurs ?

Lorsque le gouvernement fixe les normes de qualité, celles-ci sont plus susceptibles d'être dictées par des pressions politiques.

John Hood

[Les licences professionnelles protègent-elles les consommateurs ? \(fee.org\)](http://fee.org)

Pour devenir commissaire-priseur en Caroline du Nord, il ne suffit pas d'avoir de l'expérience, de la volonté et une dextérité verbale supérieure à la moyenne. Il faut également obtenir une licence délivrée par le North Carolina Auctioneer Licensing Board. De même, si une publicité télévisée tapageuse et une bonne réputation peuvent donner aux détaillants de prothèses auditives un avantage concurrentiel dans le Missouri, ils ne pourront pas vendre un seul appareil sans avoir obtenu au préalable une licence de la commission de l'État chargée de réglementer les détaillants de prothèses auditives.

Si de nombreux Américains savent que leurs médecins, avocats et autres professionnels spécialisés sont étroitement réglementés par des conseils et des commissions d'État, la plupart d'entre eux ignorent que les barbiers, les plombiers, les pompes funèbres, les "artistes cosmétiques" et toute une série d'autres professions - 1 000 au dernier recensement - sont réglementés, certifiés ou autorisés par les États. Ce que les consommateurs ignorent est pourtant censé les aider. Les partisans de l'octroi de licences par l'État et d'autres réglementations professionnelles affirment que si l'État n'intervient pas pour garantir la qualité, les consommateurs recevront des services de mauvaise qualité et hors de prix. Les organisations professionnelles soutiennent souvent les réglementations gouvernementales imposées à leurs membres afin de les "protéger contre les concurrents frauduleux et sans scrupules" et de préserver la réputation de leur profession.

Dans la plupart des cas, les professions sont autorisées par des conseils ou des commissions d'État, créés par les assemblées législatives et dont le personnel est nommé par le gouverneur ou le législateur. Ces commissions établissent et contrôlent les conditions d'admission des nouveaux praticiens, traitent les plaintes des consommateurs et prennent des mesures disciplinaires à l'encontre des professionnels qui enfreignent les réglementations de l'État. Le nombre moyen d'organismes de réglementation et d'octroi de licences professionnelles dans un État est de 17, mais il varie de 29 en Californie à cinq ou six dans des États comme le Wyoming, où seules les professions telles que les médecins, les avocats et les dentistes sont réglementées.

Mais si la promesse d'une réglementation des professions est grande, les recherches montrent qu'elle est rarement tenue. Aux États-Unis, du moins, ces réglementations augmentent généralement le prix des services sans en améliorer la qualité de manière significative et, dans de nombreux cas, la réglementation semble même diminuer la qualité des services achetés par les consommateurs.

Comment l'octroi de licences limite la concurrence

L'un des effets les plus connus des licences et réglementations professionnelles est la réduction de la concurrence. La théorie veut qu'en excluant certains prestataires d'un service du marché, les réglementations réduisent la concurrence et forment une sorte de "cartel" dans lequel les prestataires de services peuvent se permettre de pratiquer des prix élevés sans craindre de perdre des clients. Les concurrents potentiels sont exclus par les exigences des États en matière d'années d'études, de diplômes universitaires, d'apprentissage ou d'examens pour l'obtention d'une licence.

Dans certains États, les barbiers ou les coiffeurs doivent obtenir au moins un diplôme universitaire associé (deux ans), même si les tâches les plus délicates qu'ils accomplissent - traitement ou produits chimiques, par exemple - peuvent être maîtrisées grâce à une formation sur le tas. De même, alors que tout le monde souhaiterait consulter le dentiste le plus qualifié (si cela ne coûtait pas plus cher), les enquêtes sur la pratique dentaire révèlent qu'environ 80 % du travail effectué par les dentistes sont des tâches de routine qui peuvent être accomplies par un diplômé de l'enseignement secondaire avec seulement 20 mois de formation post-secondaire.

Les exigences en matière d'expérience semblent particulièrement arbitraires, moins liées à des compétences minimales qu'à l'exclusion de certaines personnes de la profession. Jusqu'à récemment, il fallait plus de temps pour devenir maître plombier dans l'Illinois que pour devenir membre de l'American College of Surgeons. De même, un conseil de l'Oregon réglementant la cosmétologie a augmenté le nombre d'heures de formation requises pour l'admission de 1 500 à 2 500.

Selon David Young, auteur à l'Institut Cato, la pression en faveur de ce changement n'est pas venue de consommateurs de cosmétologie mécontents, mais des écoles de beauté qui ont pu faire payer plus de frais de scolarité et servir plus de consommateurs dans les salons de formation de l'école. En outre, les normes d'expérience régissent souvent non seulement le niveau d'expérience d'un professionnel potentiel, mais aussi l'endroit où cette expérience est acquise. À New York, un "maître plombier" doit avoir 20 ans d'expérience en tant que "compagnon" d'un maître plombier à *New York*. Dix ans d'expérience à Philadelphie ou à Akron ne comptent pas.

Certains États exigent la nationalité américaine pour l'obtention d'une licence, ce qui peut avoir un sens pour les avocats formés au droit français ou islamique, mais pas pour d'autres professions, notamment les médecins, où la connaissance d'une culture particulière n'est pas nécessaire ou peut être acquise en cours d'emploi. D'autres États imposent des conditions de résidence, avec le même manque apparent de pertinence par rapport à l'exercice effectif de la profession.

Les examens pour l'obtention d'une licence reflètent souvent leur véritable objectif d'exclusion de la concurrence plus que leur objectif ostensible de garantie de la qualité. Un examen national pour les architectes paysagistes, exigé dans de nombreux États, a été étudié par des consultants du California Board of Landscape Architects en 1983. Ils ont constaté que moins de la moitié des questions de l'examen avaient un rapport direct avec la santé ou la sécurité publique. Dans la partie concernant les antécédents, 40 questions sur 45 n'avaient aucun rapport avec le travail.

Dans une autre section, 32 questions sur 98 exigeaient des connaissances plus poussées que celles normalement considérées comme "niveau d'entrée" - en d'autres termes, on attendait des nouveaux architectes paysagistes qu'ils aient les mêmes connaissances que les architectes expérimentés. Ces types de barrières à l'entrée semblent être conçus non pas tant pour aider les consommateurs que pour aider ceux qui exercent déjà les professions réglementées. Après tout, si les nouveaux venus dans leur profession sont peu nombreux, les professionnels établis ont moins de concurrence et peuvent donc se permettre de pratiquer des prix plus élevés sans pousser leurs clients dans les bras de concurrents moins chers.

Les effets sur les prix à la consommation

Les chercheurs ont constaté qu'il était difficile d'estimer l'impact précis des licences et autres réglementations sur les prix, en raison de la manière dont ces impacts sont générés. Il n'est pas surprenant qu'il soit difficile de deviner combien de personnes entreraient dans une profession donnée si les réglementations étaient levées, et comment les prix s'ajusteraient à la concurrence accrue. En outre, les commissions d'agrément n'affectent pas seulement les professions spécifiques qu'elles réglementent, mais aussi les professions nouvelles ou innovantes qui peuvent leur faire concurrence en proposant de résoudre un problème particulier ou de fournir un service d'une manière entièrement nouvelle.

Un exemple de cet effet est le retour des sage-femmes en tant que substitut peu coûteux aux obstétriciens et à l'accouchement en milieu hospitalier. Selon une enquête réalisée en 1987, 16 États interdisent l'exercice de la profession de sage-femme. Dix-sept États disposent de lois sur l'autorisation ou l'enregistrement des sage-femmes et 17 n'ont aucune loi interdisant spécifiquement aux sage-femmes de travailler (étant donné que les réglementations professionnelles évoluent et changent constamment,

ces chiffres peuvent sous-estimer ou surestimer la réglementation des sage-femmes). Étant donné que les accouchements à domicile assistés par des sage-femmes coûtent nettement moins cher que les séjours à l'hôpital, il n'est pas surprenant que les conseils médicaux aient cherché à réglementer l'activité des sage-femmes.

Le cas de la sage-femme montre comment le risque entre en ligne de compte dans l'octroi des licences professionnelles. Bien que les sage-femmes puissent contester cette hypothèse, la plupart des gens pensent que l'accouchement à domicile est plus risqué que l'accouchement à l'hôpital, principalement parce que les hôpitaux disposent de l'équipement et des spécialistes nécessaires pour intervenir en cas de complications ou de problèmes médicaux atypiques. Ainsi, les parents potentiels qui choisissent la sage-femme plutôt que l'approche traditionnelle prennent apparemment un risque en échange d'une réduction de prix. En interdisant ce type de risque pour le consommateur, les commissions d'agrément peuvent promouvoir leur notion de sécurité du consommateur, au détriment de choix de prix plus bas pour les consommateurs.

Malgré les difficultés rencontrées pour évaluer les effets sur les prix, les chercheurs ont été en mesure d'estimer dans quelle mesure les prix pourraient baisser si les licences étaient supprimées. Dans une étude réalisée en 1978, Lawrence Shepard, de l'université de Californie à Davis, a examiné les différences de prix entre les dentistes des États où les licences délivrées en dehors de l'État étaient honorées et ceux des États où ces licences n'étaient pas honorées. Dans ce dernier groupe d'États, les dentistes qui s'installaient dans la région devaient satisfaire à de nouvelles exigences en matière d'autorisation d'exercer au niveau de l'État ou au niveau local, ce qui augmentait les barrières à l'entrée dans ces régions. Par conséquent, la reconnaissance des licences en dehors de l'État constitue, dans une certaine mesure, une forme de réglementation moins restrictive.

Shepard a constaté que le prix des services dentaires et le revenu moyen des dentistes étaient de 12 à 15 % plus élevés dans les États où les licences délivrées en dehors de l'État n'étaient pas reconnues. En d'autres termes, la réglementation augmente les prix et plus elle est restrictive, plus les prix sont élevés. Au début des années 1980, une série d'études menées par des chercheurs canadiens a révélé que les réglementations en matière d'autorisation d'exercer imposées à une vingtaine de professions augmentaient les revenus potentiels des professionnels de près de 27 %.

L'effet sur la qualité

Les consommateurs pourraient encore considérer ces prix gonflés comme une bonne affaire s'ils se traduisaient par des services de meilleure qualité. Malheureusement, ce n'est pas le cas. Plusieurs études ont montré que les réglementations réduisent la qualité des services et la sécurité des consommateurs. La qualité diminue parce que la *quantité* de professionnels baisse. Même si les professionnels qui restent dans un domaine après l'avènement de la réglementation sont plus qualifiés que leurs prédécesseurs avant la réglementation, les consommateurs peuvent toujours souffrir d'une réduction de la quantité et de la disponibilité des services. Il existe plusieurs façons dont la réduction de la quantité entraîne une réduction de la qualité.

1. La substitution

Lorsque les consommateurs ne trouvent pas de professionnel pour fournir un service - ou s'ils ne peuvent pas se permettre les prix plus élevés pratiqués par des professionnels peu compétitifs - ils essaient souvent des produits de substitution de moindre qualité. Les propriétaires peuvent essayer de faire leurs propres travaux d'électricité, par exemple, parce que les électriciens agréés sont peu nombreux et pratiquent des tarifs horaires élevés.

2. Sur-formation

Ironiquement, si des barrières élevées à l'obtention d'une licence ne permettent qu'aux professionnels les plus qualifiés d'accéder au marché, les tâches plus routinières qui pourraient être effectuées par des professionnels débutants moins qualifiés le sont par les professionnels les plus qualifiés. Cela revient à gaspiller leur expertise et leur temps. Les minutes ou les heures qu'un dentiste consacre à l'entretien de routine, par exemple, lui laissent moins de temps pour effectuer des opérations délicates.

3. Compromis de visite

Les consommateurs préservent leur santé et leur sécurité non seulement grâce aux compétences des professionnels auxquels ils font appel, mais aussi grâce aux visites fréquentes de ces professionnels. Par conséquent, si la réglementation augmente le prix par visite ou réduit le nombre de professionnels, réduisant ainsi le nombre de rendez-vous disponibles pour chaque consommateur, la santé et la sécurité des consommateurs en pâtiront. Il est évident que cela est particulièrement vrai dans le cas de la médecine.

Le traitement d'une maladie grave peut nécessiter une quantité incroyable de compétences et de ressources, alors qu'il est possible de la prévenir dans ses premiers stades - si elle est détectée par une vigilance régulière.

De même, pour certains consommateurs, des visites régulières chez un comptable pour maintenir en bon état les documents financiers et les plans fiscaux peuvent s'avérer moins coûteuses et plus productives à long terme que des séances de "tax-a-thon" organisées une fois par an.

Les chercheurs Sidney L. Carroll et Robert J. Gaston ont étudié les différents effets de la quantité professionnelle sur la qualité du service pour un certain nombre de professionnels. En général, ils ont constaté que l'octroi de licences et d'autres réglementations peuvent réduire la qualité en réduisant la quantité. Voici quelques exemples de professions étudiées :

Le nombre de prothèses dentaires par habitant est associé, par exemple, à une tendance plus répandue chez les propriétaires de fausses dents à ne jamais les porter, ce qui indique que "les prothèses dentaires, pour quelque raison que ce soit, n'étaient pas satisfaisantes".

- **Plombiers:** Carroll et Gaston ont constaté que le nombre de plombiers par habitant était associé aux ventes au détail de fournitures de plomberie, ce qui indique que lorsque les services de plomberie sont moins disponibles ou plus coûteux, les consommateurs sont plus susceptibles d'effectuer eux-mêmes les réparations.

- **Courtiers immobiliers:** Dans les États où les courtiers immobiliers sont tenus d'obtenir une licence, Carroll et Gaston ont constaté que le nombre de courtiers par habitant était faible et que la qualité du service l'était tout autant, du moins si l'on en juge par la durée pendant laquelle les maisons restaient invendues sur le marché.

- **Vétérinaires:** Carroll et Gaston ont constaté que "plus les obstacles à l'obtention d'une licence sont stricts, moins il y a de praticiens et que cela entraîne une sous-découverte des maladies animales, ce qui peut accroître le risque d'infection pour les animaux domestiques en bonne santé et, en fin de compte, pour les personnes". Par exemple, les chercheurs ont constaté que l'incidence de la rage était plus élevée dans les juridictions où il existe des limites strictes à l'exercice de la profession vétérinaire.

D'autres études ont mis en évidence une relation similaire entre l'agrément et la qualité, à savoir que lorsque l'un est présent, l'autre ne l'est généralement pas. Par exemple, la Federal Trade Commission a étudié l'incidence de la fraude dans le secteur de la réparation de téléviseurs dans trois juridictions : La Louisiane, qui délivre des licences aux réparateurs, la Californie, qui les enregistre, et Washington, D.C., où la profession n'est pas réglementée. Les fraudes étaient plus fréquentes et les prix étaient 20 % plus élevés en Louisiane que dans les autres juridictions.

La question de l'équité

Si les recherches sur les réglementations en matière d'octroi de licences ont généralement révélé des effets limités ou contre-productifs pour les consommateurs, la question est compliquée par le fait que tous les consommateurs ne sont pas égaux. Certains disposent de plus de ressources et d'expertise que d'autres. Les lois sur les licences sont censées aider les consommateurs qui n'ont pas les connaissances nécessaires ou qui n'ont pas le luxe de trouver des services de haute qualité sur le marché, en se substituant au bon jugement des régulateurs gouvernementaux. Malheureusement, la réglementation des licences semble avoir l'effet inverse : elle profite aux consommateurs les plus favorisés aux dépens des moins favorisés.

Tout d'abord, les consommateurs à faible revenu, par définition, seront les plus touchés par les augmentations de prix dues à l'octroi de licences. Ce sont eux qui sont les plus susceptibles de se tourner vers des substituts plus dangereux ou de cesser tout simplement d'acheter un service, le jugeant moins important que d'autres biens et services qu'ils doivent acheter avec leurs ressources limitées. En outre, les consommateurs à faible revenu constituent souvent le marché exploité par les innovateurs qui cherchent à fournir des services à moindre coût.

Dans la mesure où les barrières à l'entrée incluses dans les lois sur les licences réduisent les bénéfices potentiels d'un entrepreneur ou d'un inventeur, ils sont moins susceptibles de prendre le risque d'entrer sur le marché. Les commissions d'octroi de licences sont souvent contrôlées par les professionnels qu'elles réglementent, que ce soit de manière formelle (par exemple, les barreaux des États régissant la pratique du droit) ou par des pressions politiques. Ainsi, les innovateurs potentiels qui proposent des services de qualité à des prix inférieurs deviennent la cible des professionnels déjà présents sur le marché, qui ne veulent pas que leurs bateaux collectifs soient "secoués".

Il est certainement vrai que de nombreux consommateurs n'ont pas l'expertise nécessaire pour juger de la qualité des services, mais cela ne suggère pas nécessairement que le gouvernement serait meilleur dans ce domaine. Dans *The Rule of Experts*, David Young souligne que même si seuls certains consommateurs achètent judicieusement des services de qualité, cela crée des pressions concurrentielles sur les professionnels pour qu'ils garantissent leur qualité, ce qui profite à tout le monde. Lorsque ce sont les pouvoirs publics qui fixent les normes de qualité, et non les consommateurs soucieux de la qualité, les normes risquent davantage d'être dictées par des pressions politiques, par des professionnels établis préoccupés par la concurrence potentielle, que par la demande des consommateurs.

Il est important de noter que les consommateurs avisés ou bien informés peuvent toujours être en mesure de rechercher le meilleur médecin, électricien ou plombier dans un contexte réglementaire et, de fait, peuvent se permettre de payer des prix plus élevés. D'autres consommateurs n'ont pas cette chance. Dans des circonstances extrêmes, les consommateurs fortunés peuvent se rendre dans d'autres juridictions moins réglementées pour obtenir des services qui ne sont pas offerts dans les zones réglementées. Là encore, les consommateurs à faibles revenus n'ont pas les moyens de le faire. Ainsi, alors que les licences professionnelles sont censées aider les personnes les moins capables de s'aider elles-mêmes - les consommateurs qui pourraient être "exploités" dans un marché libre - la réalité est tout autre.

Tentatives de réforme

Conscients de l'impact négatif des licences et autres réglementations sur les prix et les autres intérêts des consommateurs, certains États ont tenté de réformer le fonctionnement et la composition de leurs commissions d'octroi de licences. Dans de nombreux cas, la réforme s'est concentrée sur la tendance des professionnels réglementés à dominer la composition des organismes de réglementation. Afin d'introduire les intérêts des consommateurs dans le processus, certains États ont exigé que les membres des commissions soient "publics", c'est-à-dire que des personnes non professionnelles soient désignées pour siéger dans les commissions d'autorisation. Mais ces réformes ne modifient apparemment pas de manière significative le fonctionnement des commissions d'agrément ou les barrières à l'entrée qu'elles mettent en place dans des domaines professionnels spécifiques.

Saundra K. Schneider, professeur de sciences politiques, a examiné le fonctionnement de 16 commissions d'agrément dans le Missouri, en essayant de relier les décisions à des facteurs tels que la taille de la commission, le budget et l'existence de membres "publics". Elle a constaté que "la présence de membres publics votants n'a d'effet sur aucun aspect de la prise de décision du conseil".

Des études similaires menées dans le Michigan et en Californie ont montré que les décisions des conseils n'étaient pas différentes lorsque des personnes non professionnelles étaient nommées, et que les membres "publics" préféraient siéger dans des conseils consultatifs plutôt que dans des conseils d'application ayant un travail détaillé à effectuer ou la responsabilité de juger la conduite de professionnels spécifiques. L'un des problèmes pourrait être ce que les économistes appellent la "capture réglementaire", c'est-à-dire la tendance des industries réglementées à dominer leurs régulateurs en raison de la nature technique des informations pertinentes ou parce que les personnes réglementées sont en fin de compte la source d'information de ceux qui font la réglementation.

En d'autres termes, l'impact négatif des commissions d'agrément n'est pas lié à la composition des commissions, mais à leur nature même. Ces commissions sont censées représenter les intérêts des consommateurs dans divers domaines professionnels, mais les réglementations appliquées sont plus susceptibles de servir les intérêts des personnes réglementées - en augmentant leurs revenus, en réduisant leur concurrence potentielle - et de favoriser les intérêts des consommateurs à revenus élevés par rapport à ceux pour qui le prix et la disponibilité d'un service peuvent être plus importants que l'éducation formelle ou les compétences du prestataire de services. L'argumentaire en faveur de l'octroi de licences professionnelles suppose que les intérêts des consommateurs peuvent être généralisés, alors qu'en réalité, des consommateurs différents accordent une valeur différente à des choses différentes.

Plus important encore, ce raisonnement suppose que les réglementations gouvernementales fonctionnent comme elles sont censées le faire. Or, les recherches sur les effets réels des lois sur les licences prouvent qu'en réduisant le nombre de prestataires d'un service et en augmentant le prix de ce service, elles nuisent à la plupart des consommateurs plus qu'elles ne les aident. Compte tenu de ces éléments, la meilleure façon de protéger la santé et la sécurité des consommateurs serait de les laisser choisir leurs propres services sur un marché libre.

John Hood

John Hood est l'ancien président de la Fondation John Locke, un groupe de réflexion sur la politique de l'État en Caroline du Nord, et l'auteur de *The Heroic Enterprise : Business and the Common Good* (Free Press).