

Amsterdam, mai 2008

Commandé par l'Association Internationale de l'Assurance de Protection Juridique (RIAD)

Réglementation de la profession juridique et accès au droit

Un point de vue économique

Dr Barbara Baarsma

Flora Felsö

Kieja Janssen

Avec la collaboration de Simon Bremer



seo economisch onderzoek
economic research

SEO economic research effectue des recherches économiques appliquées et indépendantes pour l'Etat et le secteur privé. Les recherches de SEO contribuent de manière importante aux processus décisionnels de ses clients. SEO economic research est associé à l'Université d'Amsterdam qui lui fournit des informations de grande valeur sur les méthodes scientifiques les plus récentes. En tant qu'organisation à but non-lucratif, SEO investit constamment dans le capital intellectuel de ses collaborateurs en encourageant une planification active de leur carrière, la publication d'ouvrages scientifiques et la participation à des réseaux scientifiques ainsi qu'à des conférences internationales.

Rapport SEO n° 2008-1
ISBN 978-90-6733-422-8

Copyright © 2008 SEO Recherche Economique, Amsterdam. Tous droits réservés. Autorisation est donnée par la présente aux parties tierces d'utiliser les informations contenues dans ce rapport dans des articles et autres publications à condition que la source soit clairement et intégralement reprise.

Résumé

Le présent rapport apporte un point de vue économique sur la réglementation de la profession juridique et l'accès au droit. Un cadre légal, qui garantit un accès juste, simple et efficace au droit pour l'ensemble des citoyens et des entreprises est, bien sûr, de la plus haute importance pour tout pays. L'effet de la réglementation sur l'accès au droit constitue, par conséquent, un sujet d'une grande pertinence. Nous espérons que ce rapport encouragera un dialogue informé entre juristes, économistes et autres sociologues impliqués dans le débat sur la réglementation des services juridiques. Plutôt qu'une critique de la méthodologie suivie, nous espérons que nos observations susciteront un débat ouvert sur le coût et les avantages des niveaux actuels de réglementation nationale. Notre premier constat est qu'un niveau important de réglementation n'est pas nécessaire pour garantir un accès suffisant au droit. Second constat, les Etats devraient être en mesure de justifier de hauts niveaux de réglementation en démontrant que les avantages sociaux sous forme d'amélioration de l'accès au droit sont supérieurs au coût social de cette même réglementation. Dans la réalité, l'avantage net d'un niveau important de réglementation n'est pas clair ; nos observations démontrent par contre que la réglementation a un coût. Les résultats de notre recherche sont suffisamment solides pour lancer le débat politique.

Les Etats souhaitent garantir la sécurité juridique pour toutes les personnes en quête de justice. Afin de préserver cet intérêt public, la plupart des Etats européens ont accordé certains privilèges exclusifs aux avocats, dont le monopole de la représentation. Une grande partie de cette réglementation ou de cette auto-réglementation poursuit le but de garantir la qualité professionnelle, mais peut également limiter la concurrence. Par voie de conséquence, le prix payé pour les services juridiques fournis par les avocats peut être trop élevé, ce qui réduit l'accès au droit, soit précisément l'inverse de l'objectif visé par les Etats.

L'Association Internationale de l'Assurance de Protection Juridique (RIAD) a chargé SEO economic research d'une étude sur l'effet de la réglementation des services juridiques et des professions juridiques sur l'accès au droit dans plusieurs pays d'Europe. La question centrale de l'étude est :

‘Quel est l'effet de la réglementation de la profession juridique - principalement des avocats - sur l'accès au droit ?’

Nous répondons à cette question pour le droit civil exclusivement et non pour le droit pénal ou public. De plus, nous nous concentrons sur l'effet du monopole national en matière de représentation. Ce monopole étant accordé aux avocats, l'analyse se concentre, dès lors, principalement sur la réglementation des avocats. L'étude analyse les effets de ce monopole et de l'auto-réglementation qui l'accompagne sur les clients (particuliers ou petites et moyennes entreprises). Nous analysons également ces effets sur les concurrents (assureurs de protection juridique, syndicats et autres conseillers juridiques).

Ce rapport analyse la réglementation de la profession juridique d'un point de vue économique, ce qui implique de répondre aux trois questions suivantes :

1. Le ‘quoi’ : Y a-t-il un problème ? Pourquoi y a-t-il un problème ? Quel est l'intérêt public ?
2. Le ‘comment’ : Comment peut-on agir le plus efficacement possible ? Quels sont les instruments adéquats pour résoudre le problème politique en question ?
3. Le ‘si’ : Le bien-être de la société sera-t-il renforcé si des mesures sont prises avec tel ou tel instrument ? Le coût de l'intervention sera-t-il supérieur ou inférieur au gain ?

Le point de vue économique part d'une situation où il n'y a pas d'intervention de l'Etat et recherche ensuite des justifications à une réglementation gouvernementale. D'un point de vue économique, les problèmes surviennent quand les marchés ne fonctionnent pas correctement – un phénomène appelé ‘défaillance du marché’. Donc, d'un point de vue économique, la charge de la preuve incombe à l'Etat (ou au Barreau) qui doit prouver qu'un renforcement de la réglementation créera un avantage net supplémentaire pour les consommateurs. Du point de vue de l'intérêt général, la réglementation gouvernementale vise à obtenir des avantages sociaux en corrigeant les défaillances du marché ou en atteignant des objectifs politiques particuliers. Dans le même temps, la réglementation gouvernementale peut entraîner des coûts sociaux en raison de problèmes d'information, de coûts de transactions élevés, d'une incertitude réglementaire et d'une inefficacité économique. Ce phénomène est nommé ‘défaillance de l'Etat’ par les économistes. L'avantage de la correction d'une défaillance du marché et de la réalisation d'objectifs politiques doit être mis en balance avec le coût en termes de défaillance de l'Etat. Le point de vue économique ne part pas d'un préjugé, selon lequel il y aurait trop de réglementation.¹

La meilleure façon de répondre à la question centrale de l'étude consiste à se demander si l'accès au droit est plus, ou moins cher dans les pays hautement réglementés par rapport aux pays moins réglementés. En raison du manque de données sur les coûts du système judiciaire et aussi parce que les systèmes judiciaires diffèrent fondamentalement d'un pays à l'autre, aucune réponse ne peut être apportée à cette question dans ce rapport. Néanmoins, au regard des données disponibles et comparables entre les pays de notre échantillon, nous pouvons conclure que la situation en Allemagne apparaît comme étant plutôt chère. Ceci peut être la conséquence du fait que la plupart des affaires sont traitées devant un tribunal par des avocats, alors que peu le sont en dehors des tribunaux, et qu'il n'existe pas de concurrence extérieure de la part d'experts juridiques qui ne sont pas avocats.

Malgré la quantité limitée de données, une analyse du niveau de réglementation de la profession juridique se révèle extrêmement pertinente pour l'étude des possibilités d'amélioration de l'accès au droit. Notre analyse se concentre sur les différences de réglementation de la profession juridique et exclut par conséquent la réglementation et les institutions déterminant la performance du système judiciaire dans son ensemble.

Nous répondons ci-après aux trois questions : quoi, comment et si.

¹ Nous avons également recherché des arguments d'intérêt public en faveur d'une plus grande réglementation des services juridiques, mais n'avons pas trouvé de signes indiquant une réglementation insuffisante – ni dans les documents étudiés, ni dans les enquêtes auprès des différents barreaux ou dans notre analyse des alternatives à la réglementation des honoraires. La réglementation des honoraires ne représente pas, par exemple, à nos yeux une option efficace dans la mesure où elle évoque de trop nombreuses défaillances de l'Etat. Cette option impose en effet des limites strictes au marché, avec un impact négatif sur l'innovation, la flexibilité et d'autres incitations visant à améliorer l'efficacité. Elle

Le 'quoi' (chapitre 1)

Dans la pratique politique, la question du 'quoi' est souvent négligée et les organes de réglementation ont souvent tendance à passer immédiatement à la question du 'comment'. L'inconvénient que représente le fait d'ignorer la première question est qu'il n'est alors pas possible de savoir clairement si et dans quelle mesure le problème en question nécessite une intervention de l'*Etat*. Dans certains cas, une réglementation *privée* suffira. En Finlande par exemple, les avocats n'ont pas le monopole de la représentation. L'accès au droit est garanti, au contraire, par une réglementation privée des assureurs de protection juridique qui oblige toutes les personnes assurées à engager des conseillers juridiques possédant certaines qualifications (les conseillers doivent surtout avoir dans ce cas un diplôme en droit).

La réponse à la question 'quel est l'intérêt public en jeu', est la sauvegarde de la sécurité juridique. La sécurité juridique recouvre l'accès au droit, des procédures judiciaires organisées et impartiales et un système judiciaire efficace. Cela implique des services juridiques de bonne qualité à des prix raisonnables. La sauvegarde de la sécurité juridique exige un certain niveau de réglementation de la profession juridique. La nécessité de réglementer, cependant, est moins urgente que ne le pensent généralement les organes gouvernementaux et les barreaux. Notre analyse des défaillances du marché justifie simplement la réglementation du marché des services juridiques dans les domaines suivants:

- Les problèmes d'information entre consommateurs et prestataires de services juridiques peuvent être résolus par un système de certification pour certains consommateurs ou par une réglementation privée pour l'ensemble des consommateurs. De même, un service de mauvaise qualité, qui affecte le public en général (par ex. mauvaise interprétation de la loi), peut être évité par un système de certification de la qualité. Il est à noter qu'un système de certification ou d'octroi de licence ne signifie pas une position de monopole des *avocats*. Cela signifie simplement que *toute personne* satisfaisant à des exigences particulières est autorisée à délivrer le service sous monopole.
- L'apport privé d'informations concernant la qualité de services juridiques assurés par certains professionnels peut être inexact et inefficace. En la matière, l'intérêt général justifie de rendre obligatoire des informations sur la qualification professionnelle.
- Des effets de réseau apparaissent lorsque la profession d'avocat devient plus rémunératrice (hausse des honoraires moyens) quand le nombre des avocats augmente. Ces effets entraînent soit des honoraires élevés, soit un manque (insuffisance) de prestataires de services juridiques. Une position de monopole de certains experts juridiques (par ex. avocats) accentuerait le problème des effets de réseau. Par conséquent, de ce point de vue, l'abolition du monopole ou l'admission de spécialistes du droit non-avocats dans le monopole constituerait la meilleure des options.
- Si les procédures judiciaires ne sont pas, par exemple, correctement suivies, cela se traduira par un coût en temps et par conséquent en argent pour le système judiciaire. Ces effets ne sont cependant pas évalués. L'existence de domaines dont le coût n'est pas pris en compte par le système judiciaire appelle à la création de certains mécanismes de

entraîne de plus d'importants coûts de régulation et il existe un réel danger de voir de nombreuses affaires non traitées: les cas les plus complexes et nécessitant le plus de temps étant négligés.

filtrage pour exclure des dossiers qui pourraient être résolus plus efficacement (règlements extra-judiciaires).²

En réalité, la plupart des Etats réglementent le marché des services juridiques de manière bien plus stricte que la réglementation susmentionnée.

Outre les raisons économiques pouvant dicter une mesure gouvernementale, il existe également deux raisons politiques et non économiques. La première raison politique importante pour imposer une représentation juridique obligatoire devant les tribunaux est la protection de la partie vulnérable et inexpérimentée à un procès. En exigeant la représentation de toutes les parties par un avocat dans certaines circonstances, l'Etat paternaliste espère assurer 'l'égalité des armes' entre les différentes parties à un procès. Une deuxième raison politique est la redistribution des revenus. Pour éviter que des populations à bas revenus n'aient un accès moindre aux services juridiques, l'Etat a introduit un système d'aide juridique subventionnée.

Dans la pratique, la réglementation est souvent destinée à servir des intérêts à la fois publics et privés. Bien qu'un comportement de 'recherche de rente' (rent seeking) soit intrinsèquement difficile à identifier, nous concluons que les conditions sont réunies pour que cette recherche de rente soit fructueuse sur la plupart des marchés nationaux en ce qui concerne les prestations d'avocats. Si nous associons cette conclusion à la conclusion précédente du point de vue de l'intérêt général – à savoir que la nécessité de réglementer est moins urgente que ne le pensent généralement les organes gouvernementaux et les barreaux – nous concluons que la surréglementation du marché juridique découle également de la sauvegarde des intérêts privés des professionnels du droit.

Le 'comment' (chapitre 1 et chapitre 4, section 4.1)

Maintenant que nous avons défini l'intérêt public en jeu, la question qui se pose consiste à savoir comment l'Etat peut intervenir au mieux pour le préserver? Le marché des services juridiques peut être réglementé de différentes manières: par réglementation gouvernementale, par auto-réglementation ou par réglementation privée. Nous avons comparé le niveau de trois importants instruments de réglementation: les restrictions à l'entrée, les restrictions en matière d'honoraires et les restrictions sur la publicité. Nous avons établi des indices de réglementation à l'aide des données retirées d'évaluations effectuées lors d'études comparatives antérieures de marchés nationaux des services juridiques. Notre comparaison montre que le niveau de réglementation varie de manière notable entre les 12 pays de notre échantillon. Ces indices montrent que la Finlande et l'Angleterre/Pays de Galles sont les marchés les moins réglementés. En Finlande, les avocats n'ont pas de mission exclusive et n'ont pas l'obligation d'être membres du Barreau. En Angleterre/Pays de Galles, le niveau de réglementation des avocats-avoués (solicitors) est relativement faible (notez toutefois que les avocats (barristers) ont un indice de réglementation plus élevé). L'Allemagne, la France et l'Italie sont les plus réglementées.

Il s'agit là en réalité d'un résultat surprenant. Alors que l'intérêt public en jeu (garantie de la sécurité juridique) est exactement le même dans tous ces pays, comment est-il possible que la sécurité juridique soit garantie de manières aussi différentes? Le fait que, par exemple, la

² Bien que nous nous concentrons sur l'accès au droit pour autant qu'il soit lié à la qualité des spécialistes juridiques (avocats), nous incluons cette quatrième défaillance du marché liée à l'administration de la justice car dans ce cas, les professions juridiques sont aussi touchées.

Finlande ou le Royaume Uni réglementent beaucoup moins sévèrement le marché du service juridique que l'Allemagne ou la France ne permet bien évidemment pas de conclure que les premiers cités soient moins préoccupés par la sécurité juridique de leurs citoyens que les derniers.

Sur la base de nos enquêtes, de l'analyse des données et de la littérature, nous arrivons à la conclusion que l'accès au droit est suffisamment garanti dans chacun des 12 pays de notre échantillon. L'accès au droit n'est pas plus ou moins garanti dans les pays appliquant une réglementation plus stricte que dans ceux où elle l'est moins. L'accès au droit dépend aussi de la disponibilité d'un système d'aide juridique. Les 12 pays de l'étude, à l'exception de l'Italie, bénéficient d'un système d'aide juridique. La manière dont fonctionne ce système dans chacun des 12 pays diffère en revanche de manière significative, notamment en termes de nombre de dossiers et de dépenses. Nos observations ne montrent pas de relation entre la fonction et l'objectif du système d'aide juridique d'une part, et le niveau de réglementation d'autre part. Nous avons également analysé l'accès au droit en matière de contentieux de nature commerciale. Nous n'avons là non plus pas trouvé de lien. Selon les analyses et l'étude documentaire, il n'existe pas de relation identifiable entre l'accès au droit d'une part, et le niveau de réglementation d'autre part.

Il existe cependant une exception à cette conclusion: le nombre d'avocats au sein des 12 pays étudiés diffère sensiblement, et il existe une relation entre l'indice de réglementation et le nombre d'avocats par habitant. Dans les pays les moins réglementés, le nombre d'avocats par habitant est moins élevé que dans les pays fortement réglementés. Ceci est dû en partie au fait qu'il existe une concurrence externe dans les pays moins réglementés (Angleterre/Pays de Galles, Finlande, Hongrie, Pays-Bas), alors qu'il n'existe pas de concurrence externe dans les pays hautement réglementés, avec un nombre relativement élevé d'avocats (Allemagne, Italie et Espagne).³

Le fait que le marché pour les services d'avocats soit segmenté et qu'aux yeux de nombreux justiciables, il s'étende au-delà des seules professions juridiques nous permet de conclure que l'intérêt public peut être idéalement préservé en réglementant les *services* plutôt que les groupes de *professionnels*. Le reconnaître et admettre l'importance d'un examen séparé des différents segments du marché des services juridiques constitue une base importante pour d'un débat constructif sur le rôle des professions juridiques dans ce marché.

Le 'si' (chapitre 1, section 4.2)

Répondre à la question du 'si' implique d'analyser les effets potentiels sur le bien-être social, que la réglementation de la profession juridique peut entraîner, à savoir la représentation obligatoire devant les tribunaux et le monopole des avocats en la matière.

Les principaux avantages de la monopolisation consistent en des frais de recherche inférieurs, une amélioration de la qualité des services et des informations plus larges sur la qualité des services. Les avantages relatifs à la qualité ne sont – cependant – pas étayés par la littérature. Un autre aspect porte sur la réduction du risque lié à la délivrance de services de qualité médiocre. En cas d'aversion des consommateurs pour ce type de risque, pouvant entraîner des conséquences

³ La concurrence externe est la concurrence provenant de l'extérieur de la profession, comme des professionnels étrangers, de nouveaux prestataires, par ex. des juristes qualifiés de syndicats ou d'assureurs de protection juridique.

importantes, la réglementation de la qualité devient une alternative à la possibilité théorique d'une assurance contre des services de mauvaise qualité .

Hormis ces avantages potentiels, le monopole des avocats a un effet négatif dans la mesure où le coût élevé des services d'un avocat restreint l'accès au système judiciaire. Pourquoi les avocats coûtent-ils autant ? Premièrement parce que leurs services sont complexes et demandent des analyses sophistiquées et minutieuses. Toute réflexion approfondie prend du temps. Deuxièmement, l'exercice de la profession d'avocat nécessite une longue formation ainsi qu'une expérience pratique suffisante. Le plus important provient cependant de la position de marché des avocats sur leurs clients. Les réglementations les plus récentes ont clairement remplacé une défaillance de marché par une défaillance importante de l'Etat: la monopolisation représente une tentative de résolution d'un problème d'information. Quatre causes peuvent être identifiées:

- La représentation obligatoire devant les tribunaux n'est autorisée qu'aux avocats. L'obligation de recourir aux services d'un seul type de prestataire conduit à des prix élevés et un manque d'innovation.
- Les barrières à l'accès érigées par les barreaux sont élevées et renforcent ainsi le monopole des avocats établis (pensez par exemple aux restrictions posées quant à l'autorisation d'avocats salariés). Une étude empirique de Winston & Crandall (2007) démontre que ce type d'auto-réglementation aux Etats-Unis entraîne des rentes de situation supra-compétitives.
- Le client est en effet captif dans sa relation avec l'avocat en raison des frais initiaux élevés qui ne peuvent être récupérés et du caractère exacerbé de la concurrence entre avocats.
- Les effets indirects du monopole de la procédure. Le statut qui confère cette protection légale aux avocats va au-delà du simple monopole lui-même. Sur un marché où la concurrence est insuffisante, cet effet de 'réputation' peut être converti en une prime supplémentaire pour les avocats.

Pour ces raisons, un avocat dispose d'une position de marché dominante sur ses clients et est donc en mesure de fixer un prix supérieur au coût effectif et de réaliser un profit allant au-delà de ce qui est justifiable.

Outre cette analyse qualitative générale des coûts et avantages, nous avons quantifié le coût de la réglementation de la profession d'avocat en comparant les coûts pour les assureurs de protection juridique lorsqu'un dossier est défendu par un avocat extérieur et les coûts lorsque le même dossier est défendu par un avocat interne ou un juriste qui n'est pas avocat. Sur la base de leur expérience avec les différents avocats, les assureurs de protection juridique collaborent souvent avec certains prestataires privilégiés (avocats de réseau), statut qui garantit également à l'assuré un certain niveau de qualité. Nous avons travaillé à partir d'un échantillon d'assureurs pour obtenir une indication des différences de prix.

En moyenne, un avocat de réseau coûte deux à trois fois plus que le juriste ou l'avocat salarié de l'assureur, alors qu'un avocat extérieur coûte quatre à six fois plus. D'un simple point de vue économique, il semble ainsi y avoir beaucoup à gagner d'une déréglementation des marchés nationaux. Les résultats indiquent plus particulièrement, que la libéralisation de la profession juridique en autorisant des juristes certifiés mais non-avocats à intégrer le monopole, pourrait avoir un impact substantiel sur les prix dans la profession juridique.

La question suivante consiste à se demander si une réglementation plus stricte des professions juridiques conduirait à plus de coûts que d'avantages pour la société, réduisant ainsi le bien-être économique ? En raison du manque de données disponibles, nous n'avons pas été en mesure de définir si le prix de l'accès au droit (par exemple le montant du surcoût) était supérieur ou inférieur dans les pays à réglementation plus stricte. Bien entendu, la méthodologie suivie peut être critiquée. Néanmoins, le fait est que le niveau de réglementation diffère de manière sensible entre les Etats de notre échantillon, alors que l'accès au droit reste le même et est considéré comme suffisant dans tous les Etats. La critique reste un luxe en l'absence d'alternatives. Dans ce cas, les études empiriques manquent. Les Etats et barreaux sont eux-mêmes également incapables de démontrer que les avantages d'une réglementation de l'accès au droit sont supérieurs au coût.

Le rapport décrit aussi des alternatives au niveau de réglementation courant. Il existe actuellement, dans la plupart des pays d'Europe, trois manières de changer le monopole : (1) et (3) abolir la représentation légale obligatoire dans les procès civils (en introduisant parallèlement certaines mesures de protection).

Recommandations politiques (chapitre 4, section 4.1 et chapitre 5)

Il est nécessaire d'avoir une vision économique plus large mettant en balance les avantages et les inconvénients pour le bien-être social; cela signifie comparer la défaillance du marché par rapport au coût de la défaillance de l'Etat et la protection des intérêts publics par rapport aux intérêts privés. Cette pondération n'a pas encore été effectuée. Les Etats et barreaux considèrent simplement que les avantages liés aux restrictions sont suffisamment importants pour justifier la politique actuelle, sans faire référence au coût de cette politique. Les avantages de la réglementation (qui ne sont que potentiels et non quantifiés) dominent le débat. Les possibles avantages d'une nouvelle réglementation du marché des services juridiques en termes de bénéfice pour le consommateur ne sont tout au plus évoqués mais ne sont jamais débattus. Du fait du défaut, dans tous les pays, d'analyses « coûts-bénéfices » des différents programmes – plus ou moins restrictifs - de réglementation, nous recommandons aux organes nationaux de réglementation d'analyser spécifiquement l'intérêt public sur leur marché national des services juridiques. Ensuite, nous recommandons aux Etats de dresser la liste des différentes options de réglementation en marge du système de réglementation en vigueur. Enfin, nous prôtons l'exécution d'une analyse coûts-bénéfices du niveau actuel de réglementation par rapport à d'autres niveaux de réglementation garantissant également l'intérêt public en jeu. Nos conclusions rejoignent le projet de la Commission européenne visant une 'Meilleure réglementation des services professionnels'.

Il existe au moins deux approches que les décideurs politiques pourraient adopter pour améliorer l'accès au droit. La théorie économique enseigne que les prix diminuent si la demande diminue ou si l'offre augmente. Une des solutions, dès lors, consisterait à réduire la demande en matière de services d'avocats. A long terme, les procédures et réglementations civiles devraient être redéfinies (simplifiées, rendues plus compréhensibles pour les non-initiés) afin de réduire les coûts et d'améliorer l'accessibilité. A long terme donc, les plus grands bénéfices peuvent être attendus de la combinaison des changements suivants : une évolution du droit procédural, vers une simplification en profondeur, la mise en œuvre d'une réglementation privée de la qualité, et l'abolition de l'exigence de la représentation.

Une autre solution pourrait consister à augmenter le nombre de conseillers juridiques en autorisant des juristes qualifiés mais non-avocats à représenter des clients devant les tribunaux. Parmi les étapes importantes de ce processus figurent notamment le remplacement des procédures d'agrément par d'autres mécanismes comme la certification, la libéralisation totale de la publicité et la suppression des restrictions d'entrée quantitatives. Notre étude démontre que l'ouverture du monopole à d'autres acteurs que les seuls avocats, notamment aux assureurs de protection juridique, aux syndicats et à d'autres conseillers juridiques, serait bénéfique pour le consommateur pour deux raisons au moins :

1. Un choix plus large pour le particulier à la recherche d'un accès à la justice, qui peut effectuer son choix parmi différentes catégories de professionnels. Le particulier est ainsi plus à même de trouver le niveau de conseil dont il a effectivement besoin pour résoudre un problème particulier (plus grande différenciation de la qualité; différents niveaux de qualité pour des problèmes juridiques différents). En conséquence, le prix moyen sera moins élevé si le particulier paie uniquement pour ce dont il a réellement besoin. De plus, la concurrence extérieure (par de nouveaux prestataires) est une manière efficace de supprimer le phénomène de recherche de rente (*rent-seeking*) et l'utilisation de la réglementation à des fins corporatistes.
2. Grâce à ces baisses de prix, les assurés paieront des primes moins élevées pour leur assurance de protection juridique (à condition que le marché des assurances de protection juridique soit lui également suffisamment compétitif pour faire bénéficier, du moins partiellement, les consommateurs de ces réductions de coûts).

Bien évidemment, ces nouveaux conseillers devraient satisfaire aux mêmes exigences minimales que les avocats, exigences devant être fixées par un organe indépendant. Une option tendant vers un assouplissement du monopole, serait de permettre l'accès à la représentation des parties à des avocats salariés. Si dans un pays, des avocats employés par des sociétés n'étant pas des cabinets d'avocats étaient autorisés à pratiquer, il deviendrait important de leur donner les mêmes droits et devoirs qu'aux avocats indépendants.

Relever le seuil financier obligatoire en dessous duquel aucune représentation légale obligatoire n'est nécessaire, ne résoudrait pas le problème de la représentation légale par les avocats. Cela ne constitue pas, par conséquent, une recommandation. Toutefois, cette alternative serait synonyme d'une plus grande liberté de choix pour une part plus importante du marché (les dossiers compris entre l'ancien et le nouveau seuil). Davantage d'affaires seraient traitées par les tribunaux inférieurs, ce qui simplifierait et accélérerait les procédures.

L'encadré ci-dessous résume nos principales observations.

Encadré : observations principales

- L'accès au droit est suffisamment garanti dans l'ensemble des 12 pays de notre échantillon. Il n'est pas plus garanti dans les pays appliquant une réglementation plus stricte. Cependant, les niveaux de réglementation varient sensiblement d'un pays à l'autre. Le nombre d'avocats par habitant diffère aussi considérablement parmi les pays étudiés. Le nombre d'avocats par habitant dans les pays moins réglementés est moins élevé que dans les pays fortement réglementés.
- Les Etats et barreaux devraient être en mesure de démontrer les coûts et bénéfices sociaux de ces différents niveaux de réglementation et expliquer pour quelles raisons le niveau actuel a été retenu. Les organes de réglementation partent simplement de l'hypothèse que les bénéfices sociaux de la réglementation sont supérieurs aux coûts sociaux. Nous espérons que ce rapport suscitera un débat sur cette hypothèse.
- Cette étude démontre qu'en termes d'augmentation ou d'amélioration de l'accès au droit, rien ne permet d'affirmer clairement que les formes les plus strictes de réglementation des professions juridiques conduisent pour la société à des bénéfices plus importants que les coûts. Il n'a pas pu être trouvé dans la littérature de démonstration que, dans les pays étroitement réglementés, les avocats étaient plus performants que les juristes non-avocats. En revanche, nous avons identifié des éléments qui mettent en évidence qu'il revient plus cher d'engager un avocat qu'un juriste non-avocat.
- Le coût de la réglementation des avocats peut être estimé à travers une analyse comparative des coûts pris en charge par les assureurs de protection juridique confiant un dossier à un avocat extérieur, par rapport aux coûts du même dossier confié à un avocat interne ou à un juriste non-avocat. En moyenne, un avocat de réseau coûte deux à trois fois plus qu'un juriste non-avocat ou qu'un avocat salarié d'un assureur, alors qu'un avocat extérieur coûte quatre à six fois plus.
- D'un point de vue économique, il semble y avoir beaucoup à gagner d'une déréglementation des marchés nationaux. Les résultats indiquent plus particulièrement que la libéralisation de la profession juridique, en permettant à des juristes agréés mais non-avocats d'intégrer le monopole, pourrait avoir un impact substantiel sur les prix de la profession juridique.
- La liberté de choix pour les consommateurs semble être la bonne méthode pour réduire le coût de l'accès au droit.

Source: SEO Recherche Economique

