

Commission d'évaluation de la loi pour la croissance et l'activité

TRAVAUX PRÉPARATOIRES¹

Le projet de loi pour la croissance et l'activité en France déposé au nom du gouvernement par d'Emmanuel Macron, ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique, sera une étape importante dans la modernisation du pays. Une innovation spécifique à ce projet mérite d'être soulignée : à la demande de l'exécutif et en l'occurrence du ministre ayant déposé le projet de loi, une commission indépendante composée de dix chercheurs économistes ou juristes² a « planché » sur différents aspects du projet de loi. La lettre de mission spécifiait explicitement que la commission pourrait être disponible pendant la durée du débat parlementaire et que les personnalités seraient choisies en raison de leur indépendance et de leur compétence. Il s'agit d'une nouveauté car sur les six sujets traités par la commission (le travail dominical, la réforme des prud'hommes, celle des professions réglementées, l'offre de transport, l'urbanisme commercial et la réforme relative à la formation au permis de conduire), une littérature académique existait, mais elle était mal connue et jamais recensée. La commission a donc entamé en un temps très court et à titre bénévole un travail de recensement de la littérature scientifique sur des dispositifs similaires tentés en France ou à l'étranger.

Compte tenu de cette orientation explicite vers un travail de recensement des travaux scientifiques, le LIEPP a activé participé à ce processus, avec l'aide d'une équipe de chercheurs et étudiants. Certaines des notes de synthèse ont été reproduites ci-dessous, en anglais ou en français selon les sources et les références principales des travaux dont elle s'est inspirée³. La commission a bénéficié des apports de ces chercheurs et a pu établir de nombreux faits nouveaux sur les réformes réalisées à l'étranger. Une des leçons principales des travaux scientifiques est la difficulté de réussir ces réformes. Entre l'intention et la réalité, les capacités des acteurs à influencer le résultat mesuré par des indicateurs d'emploi, de baisse des prix ou de qualité du service ont été très fortes, et malheureusement pas toujours dans le sens attendu. Charlotte Dague et Kacem El Guernaoui ont

¹ Le projet bénéficie du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du Labex LIEPP (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02).

² Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), chercheur associé de l'École d'économie de Paris et enseignant à l'EHESS, membre du CAE, Pierre Cahuc, directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST-ENSAE, Professeur à l'École polytechnique, membre du CAE, Philippe Choné, professeur à l'ENSAE, Anne Epaulard, professeure à Paris-Dauphine, conseillère scientifique auprès de France Stratégie, Marc Ferracci, professeur à l'Université de Nantes – LEMNA, membre du CREST, Conseiller scientifique auprès de France Stratégie, Giuseppe Nicoletti, chef de la Division de l'Analyse des Politiques Structurelles, Département des affaires économiques, OCDE, Anne Perrot (présidente), professeure à Paris-I et à l'ENSAE, associée du cabinet de conseil MAPP, Jérôme Philippe, avocat à la Cour, Associé du cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer, André Sapir, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, membre de Bruegel et Etienne Wasmer, professeur à Sciences Po et co-directeur du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques), membre du CAE.

³ Le LIEPP a ainsi mobilisé une équipe de 7 personnes pour alimenter la réflexion de la commission <http://www.sciencespo.fr/liepp/fr/content/commission-devaluation-de-la-loi-pour-la-croissance-et-lattractivite>

étudié plusieurs réformes à l'étranger des professions de notaires ou assimilées (*solicitors, conveyancing services*). Alexandre Leonardi s'est lui intéressé aux prud'hommes et au marché de l'emploi. Le LIEPP a tenu rendre justice à leur travail en publiant en ligne ces notes retravaillées entre février et d'avril, la commission ayant elle rendu l'essentiel de ses travaux fin janvier et début février.

Les travaux recensés ici et plus généralement ceux de l'ensemble de la commission⁴ incitent d'ailleurs à la modestie de tous, acteurs comme experts, car ils montrent que rien n'est simple en matière de réforme, ce que les sciences politiques savent bien mais que les économistes de la réforme ont parfois tendance à oublier. L'implication n'est d'ailleurs pas de se passer de ces économistes, mais au contraire de les associer en aval des votes au Parlement, aux côtés d'experts de la science politique et juridique. Car faute d'accompagnement « intellectuel » de la réforme à toutes ses étapes, celle-ci sera vite dénaturée et ne pourra avoir que des effets diffus et limités. C'est notre compréhension de l'évolution institutionnelle implicite que dessine cette commission. L'adhésion à cette démarche par l'ensemble des acteurs est enfin la condition de sa réussite et le principal défi à relever.

Etienne Wasmer

⁴ Disponibles sur le site de France Stratégie : <http://www.strategie.gouv.fr/presse/communiqués-de-presse/installation-de-commission-devaluation-de-loi-croissance-lactivite>

Notaries, solicitors and conveyancing services

Summary of studies:

- Domberger Simon and Avrom Sherr (1989), "The impact of competition on pricing and quality of legal services", *International Review of Law and Economics*
- Lee, Gabriel S. (2006). *Case study for Germany: Entry and Competition for Bavaria, Germany, Notary Profession, COMP/2006/D3/003 Conveyancing Services Market*, Department of Real Estate University of Regensburg, décembre
- Shinnick, Edward , Fred Bruinsma et Christine Parker, 2003, *Aspects of regulatory reform in the legal profession: Australia, Ireland and the Netherlands*, , INTERNATIONAL JOURNAL OF THE LEGAL PROFESSION, VOL. 10, NO. 3
- Shinnick,Edward 2003, *Aspects of regulatory reform in the Irish solicitor profession : review&evaluation*,

All those studies attempt to show the impacts of reforms in legal professions in Ireland, Australia, Wales, England and Bavière.

Let's first recall that we study the profession of solicitor in England, Wales, Ireland and Australia even though it does not fully correspond to that of the "notaire" in France. The solicitor is here to advise and protect one client (the seller or purchaser) whereas in France often one "notaire" deals with both parties of the transaction and his primary role is to execute the property transfer. However, as both professions presented some monopoly power over part of the legal services and were raising the same kind of problems (asymmetric information, high costs, quality of services ...) it is interesting to study the impact of regulatory reforms for the solicitor's profession.

In England and Wales there has been a solicitor's monopoly over conveyancing services since the Stamp Act of 1804. This monopoly has also been observed in Australia and in Ireland for the profession of solicitors. This resulted in several critics from the customers. The high costs of those services, the length of time required to complete a typical transaction as well as the problem of asymmetric information were the main problems. As a result, in all those countries, several regulatory reforms have taken place to cope with the problems induced by the monopoly power.

In England and Wales⁵, a policy was implemented in 1984 to liberalize conveyancing. The study conducted by Domberger Simon and Avrom Sherr shows several impacts of the reforms. First using questionnaire survey of members of the Consumers' Association (CA), they explain that the reform resulted in an improvement of the service quality. Then, using an econometric pricing model over the period 1983-1986 they estimate the impact of the 1984 reform on competition and fees. They find that conveyancing fees started to fall in 1984 and that they have fallen as a proportion of the house prices following the reform. However, at the same time, the rapid acceleration of house prices around 1983-1986 has left conveyancing fees more or less constant in nominal terms resulting in a slight fall of solicitor's real fee income. In the absence of this external factor (rapid acceleration of house prices), the effect on the profession would probably not have been the same. Finally they also show that the impact of the reform on conveyancing services is more important in sales than in purchases as more efforts for improving quality of services have been observed in sales.

⁵ Domberger Simon and Avrom Sherr (1989), "The impact of competition on pricing and quality of legal services", *International Review of Law and Economics*

In Australia⁶, the regulatory reforms over legal professions began in 1972 with the main purpose of lightening the conditions on entry and of breaking the solicitor's monopoly over conveyancing services. Two main laws have been set up: in 1992 a law allowing for licensed lay conveyancers aimed to put an end to the solicitor's monopoly and in 1993 the Legal Profession Reform Act lightened the conditions on entry and the advertising restrictions. The study conducted by Shinnick, Edward, Fred Bruinsma et Christine Parker shows mitigated results of the reform. The reform had significant effects on fees for conveyancing services. When comparing fees between 1994 and 1996 they found that the mean professional fees charged by small firms decreased in real terms by 17% due to increased competition. The abolition of fee scales played a large part in this decrease. But they also find that the benefits of the reform were not equally distributed among the customers. Indeed, it appears that business consumers benefited much more from regulatory reforms than individual consumers: requirement of solicitors to justify bills and tender. For business consumers, private solicitors were competing with in-house counsel, accountants, and others even though the law ensured lawyer's monopoly over legal services. Thus the solicitor's fees dropped dramatically and business clients improved their control on the quality of the services. The author supports the idea that a "pure" competition-driven policy will tend to benefit those with greater market power and more resources in society and will tend to have much less (or none) effect on those with less power.

In Ireland,⁷ the most significant reform was the one of 1994 entitled *Solicitor (Amendment) Bill*. This reform allowed for less restrictions on solicitor's advertisement and projected to authorize the entry of banks and other financial institutions on the conveyancing market. However this last resolution has finally not been adopted. Moreover, emphasis was put on the problem entry restrictions. Indeed, those conditions should ensure the quality and competence of the solicitors. However, the regulation did not allow for a control of the continuity of quality. Thus the reform initiated quality control. The paper shows however that the reform did not fulfil two of its main objectives: he did not abolish the solicitor's monopoly on conveyancing services (resolution not adopted) and it did not convey more freedom in solicitor's conduct (more restrictions on advertisement have been initiated by the laws of 1996 and 2002). Hence, the author concludes that *the current mechanisms to implement regulatory reform policy in Ireland were too weak to change long established habits and culture and to protect the regulatory system from pressures from special interest*⁸.

Finally a study was conducted regarding the notary profession in Bavaria⁹. The profession of notary in Germany is comparable to that of a "notaire" in France and thus it is interesting to take a closer look at the following study. The author wanted to estimate the impact of increased entry in the notary profession in the current state of competition in Bavaria. For this purpose he studies the rate at which markups fall with additional firm entry. Then he estimates the effects of lower markups on the number of existing notaries and on the geographical coverage. He finds that allowing for more entry does not affect the conduct in the notary market (it does not have a significant impact on rate of change of markups). Moreover he finds that the total number of notaries would decrease if the net markups were to be reduced (indeed the less the markups, the less firms could be supported to be competitive) but that the geographical coverage would not be impacted. On the contrary, a reduction in the net markups would be met with an increase in the number of geographical districts that are covered by notary services.

⁶ Shinnick, Edward, Fred Bruinsma et Christine Parker, 2003, *Aspects of regulatory reform in the legal profession: Australia, Ireland and the Netherlands*, INTERNATIONAL JOURNAL OF THE LEGAL PROFESSION, VOL. 10, NO. 3

⁷ Shinnick, Edward 2003, *Aspects of regulatory reform in the Irish solicitor profession : review&evaluation*,

⁸ Shinnick, Edward 2003, *Aspects of regulatory reform in the Irish solicitor profession : review&evaluation*, p.14

⁹ Lee, Gabriel S. (2006). Case study for Germany: Entry and Competition for Bavaria, Germany, Notary Profession, COMP/2006/D3/003 Conveyancing Services Market, Department of Real Estate University of Regensburg, décembre

Entry and competition in the Dutch notary profession, by Joëlle Noailly, Richard Nahuis¹⁰

Overview of the paper

This Study evaluates the impact of the Dutch Notary Act. The act was enforced in 1999 in the Netherlands. It had two main objectives: (1) to increase competition and (2) to maintain a high quality of services. The following measures were implemented by the new law:

- The Royal Dutch Notarial Society (KNB) evolved from a private business association to a public body.
- The numerus clausus for notaries was gradually reduced and eventually abolished in 2003.
- In order to become a junior notary, the required work experience was extended from 3 to 6 years.
- Fees were gradually liberalized. As of 2003, all notary fees became free of regulation.
- The 1999 act allowed notaries to advertise their services under certain rules fixed by the KNB.
- The new act provides legal ground for interdisciplinary cooperation.

Methods

Following Bresnahan and Reiss (1990, 1991), the authors define the "entry threshold" as the critical market size for a firm to enter a market and be profitable. The mechanism works as follows:

More competition leads to decrease in prices or increase in quality. Therefore, for a firm to stay profitable, entry threshold should increase.

The authors apply this method to local markets and individual consumers, as they are more subject to asymmetry of information than are big firms which are used to buy legal services.

Findings

The study identifies two distinct effects on competition:

- (1) The effect of entry of a new office in a monopoly market

Both before and after the reform, in a duopoly market, each of the two offices needs more than twice the market size of a monopoly office to be profitable. In other words, when a new office enters the market, competition increases sharply.

- (2) The effect of the reform on the effect of entry of a new office in a monopoly market.

There is no significant change in the entry threshold before and after the reform, suggesting that the reform did not affect competition.

¹⁰ Noailly, Joëlle, and Richard Nahuis. "Entry and Competition in the Dutch Notary Profession." *International Review of Law and Economics*: 178-85.

Professional cartels and scale fees: chiselling on the Celtic fringe? By Edward Shinnick & Frank H. Stephen¹¹

Overview of the paper

In Scotland and Ireland, the Law Society draws up a recommended scale of fees for solicitors' services. If the scale of fees is thoroughly applied, and assuming that its prices are above competition level, then monopoly rents can be captured. In other words, the body of solicitors tends to act as professional cartels. Is this confirmed by the data?

Theoretical framework

In case of tacit collusion, are there enough incentives for solicitors to cheat? The legal environment in both jurisdictions allows for the creation of "informal" cartels, especially at the local market level. Moreover, the nature of the demand makes it easier to detect cheating, and since negotiation can take place between the solicitor and the client, cheating is likely to occur. Lastly, there tends to be a high market concentration in this industry, which reduces the incentive for cheating.

These theoretical considerations show that although the legal framework allows for tacit collusion, it is not so easy for the professional bodies to detect chiselling. The authors turn then to the data.

Findings

Data for Scotland is more robust than for Ireland. The first conclusion is that actual fees charged tend to be lower than what is recommended in the scale fee. In the case of Scotland, there was only marginal evidence of variation in discount between markets. On the contrary, there was considerable variation in discounting across markets in Ireland, which might suggest that there is some collusion at the local market level.

While the data rejects a "national cartel" hypothesis in both jurisdictions, the case of Ireland is consistent with two explanations: (1) fees are determined competitively in local markets by local forces of supply and demand, and (2) fees are determined by local cartels. The use of a scale fee may provide a focal point or an anchor, preventing the surfacing of "destructive competition".

¹¹ Shinnick, Edward, and Frank H Stephen. "Professional Cartels and Scale Fees: Chiselling on the Celtic Fringe?" *International Review of Law and Economics*: 407-23.

Prud'hommes et performances du marché du travail

Lorsque l'on étudie les rapports entre les conseils de prud'hommes et l'emploi, l'une des questions est : les juges prud'homaux sont-ils, lorsqu'ils rendent une décision, influencés par la situation économique, en particulier par le marché de l'emploi ?

C'est à cette question que deux articles, *Are Judges Sensitive To Economic Conditions ? Evidence From UK Employment Tribunals* (Marinescu et al.) et *Are Judges Biased by Labor Market Conditions* (Ichino et al.) apportent des réponses opposées. Ces conclusions portent dans le premier cas sur l'expérience au Royaume-Uni, dans le second cas sur l'Italie dans un secteur particulier, celui de la banque.

A priori, les conditions économiques peuvent influencer les juges prud'homaux dans deux directions opposées : soit ils estiment nécessaire de plus protéger les travailleurs quand le contexte est difficile (Ichino), soit ils préfèrent plus rendre de jugements en faveur des entreprises (Marinescu). Quel que soit le pays considéré (le Royaume-Uni pour Marinescu, l'Italie pour Ichino), les tribunaux considérés sont certes différents des conseils de prud'hommes français, mais procèdent de façon comparable. Si les conclusions des articles ne peuvent pas être extrapolées directement au cas français, elles peuvent donner une indication raisonnable de la situation en France.

Marinescu : le chômage rend les juges favorables aux firmes

Selon Marinescu, la situation économique influence le résultat du procès via deux canaux :

- elle est prise en considération par les juges (effet inconnu a priori) ;
- elle peut influencer sur la conduite du salarié et de l'employeur (une mauvaise situation nuit tant à la firme qu'au salarié).

L'objectif du juge peut être :

- maximiser le bien-être social (*social welfare*), ce qui le conduit à un arbitrage : d'un côté, la firme étant mise en danger par une mauvaise situation économique, il faudrait donc limiter les coûts de licenciement. Mais d'un autre côté, faciliter les licenciements conduirait à les rendre plus nombreux (effet pro-cyclique) ;
- maximiser le bien-être des parties : dans ce cas, le sort du travailleur dépend de son statut dans l'emploi : s'il a retrouvé un poste, les firmes ont plus de chances d'être favorisées par le juge. Dans ce cas, en moyenne, un ex-salarié au chômage a plus de chances de gagner le procès qu'un ex-salarié qui a retrouvé un emploi.

L'étude de Marinescu utilise deux types de données : le taux de victoires des salariés sur la période 1985-2001 (données macroscopiques) et les conditions économiques présidant à chaque litige examiné (données microscopiques permettant de modéliser la probabilité de victoire du salarié pour des conditions économiques données).

Il apparaît que les juges décident plus fréquemment en faveur des entreprises lorsque le chômage ou le taux de faillite est élevé. Néanmoins, cette tendance dépend du statut du travailleur : le taux de chômage a un véritable effet sur le jugement lorsque le salarié licencié a retrouvé un emploi, tandis que cet effet n'est pas significatif pour les salariés licenciés encore au chômage. Les résultats laissent penser que les juges souhaitent bien maximiser le bien-être des parties, qui ne coïncide pas avec le bien-être de l'ensemble des agents dans la population (appelé bien-être social), puisque maximiser le bien-être social devrait les conduire à rendre les licenciements plus difficiles en période de chômage. Ce comportement implique une externalité négative : les coûts de licenciements sont moins élevés en période de crise économique, ce qui amplifie l'augmentation du chômage. On pourrait aller jusqu'à imaginer que les firmes attendraient les crises économiques pour licencier, sachant qu'elles pourraient licencier plus facilement dans ces périodes : quelle que soit leur situation financière, les firmes licencieraient davantage en période de crise économique.

Ichino : le chômage rend les juges favorables aux travailleurs

Si l'article d'Ichino *et al.* aboutit à une conclusion opposée, il utilise d'autres données : des données d'une banque italienne de 1979 à 1995 et des résultats de procès à partir de données de l'institut italien de statistiques. Les auteurs soulèvent un potentiel biais de sélection : le litige qui va jusqu'au procès a été doublement sélectionné (par la firme et par le salarié), puisque leurs décisions à tous les deux (licenciement du salarié, refus du licenciement par le salarié) ont été prises connaissant l'issue probable du procès. C'est pour contrôler ce biais de sélection qu'Ichino recourt à la fois à des données macroscopiques (institut italien de statistiques) et microscopiques (banques).

Au cours de la procédure, chaque agent est sujet à des arbitrages :

- le salarié arbitre entre le coût du procès et la perte de salaire qu'il devra consentir s'il se résigne à chercher un nouvel emploi (mois au chômage + nouvel emploi moins rémunéré) ;
- la firme arbitre entre le coût du procès et la perte due au maintien dans l'entreprise d'un mauvais salarié ;
- le juge décide en fonction de la gravité de la faute du salarié et du standard juridique. Ce standard est soit indépendant du marché du travail, soit dépendant.

Les auteurs cherchent à résoudre ce jeu et à trouver les équilibres. Ils calculent les anticipations que forment la firme et le salarié sur la décision finale. 3 équilibres sont déterminés : cas où la firme conserve le salarié, cas où le salarié accepte le licenciement, cas où l'affaire va devant les tribunaux.

Les résultats de l'étude sont les suivants :

- lorsque le chômage de la région testée augmente, les seuils d'indifférence de la firme et du salarié augmentent ;
- une hausse du taux de chômage d'un point augmente la probabilité d'un procès de 0,2 point ;
- lorsque le chômage de la région testée augmente d'un point, le taux de victoire des firmes au procès diminue de 1,9 points ;

Ainsi, il apparaît que dans les régions où le chômage est élevé, les cas portés devant les tribunaux comportent des fautes plutôt plus graves et que malgré cela, le taux de victoire des salariés y est plus élevé. Le chômage favoriserait donc les salariés.