COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.10.2013
COM(2013) 676 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Évaluer les réglementations nationales en matière d'accès aux professions

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2013) 402 final}

1. INTRODUCTION

Les économies européennes souffrent des conséquences de la crise financière et de son impact sur les finances publiques. Dans tout le marché unique les gouvernements nationaux réfléchissent aux moyens de stimuler la création d'emplois et de rétablir la croissance économique. Dans sa communication de juin 2012[1] sur la mise en œuvre de la directive «services», la Commission a souligné l'importance, dans ce contexte, de veiller à ce que le cadre réglementaire applicable aux services professionnels reste adapté aux objectifs poursuivis. La version révisée de la directive sur les qualifications professionnelles, sur laquelle le Conseil, le Parlement européen et la Commission sont parvenus à un accord politique en juin 2013, aborde ces questions et appelle à une nouvelle stratégie qui exige de chaque État membre qu'il réalise, de façon active, un examen de ses réglementations en matière de qualifications permettant l'accès à une profession et de titres professionnels, et qu'il modernise celles-ci[2]. La présente communication présente un plan de travail pour la réalisation de cet examen. Améliorer l'accès aux professions dans les États membres, notamment grâce à un environnement réglementaire plus souple et transparent, faciliterait la mobilité des professionnels qualifiés dans le marché intérieur et la prestation transfrontière de services professionnels. Cela devrait aussi améliorer la situation de l'emploi et renforcer la croissance économique, d'autant plus que les services professionnels représentent à eux seuls environ 9 % du PIB dans l'Union.

Afin de stimuler le potentiel de croissance et de consolider la voie vers la reprise économique, cet examen des professions réglementées devrait être une priorité. C'est pourquoi la Commission invite instamment les États membres à agir sans attendre l'entrée en vigueur formelle de la directive révisée sur les qualifications professionnelles (fin 2013) et à commencer à examiner, au niveau national, les exigences en matière de qualifications imposées aux professions réglementées et le champ des activités réservées. Dans son Pacte pour la croissance et l'emploi approuvé en juin 2012, le Conseil européen a appelé à la mise en œuvre de la communication de la Commission, «y compris au moyen d'un examen rigoureux par les pairs des restrictions nationales et d'une action rapide pour supprimer les obstacles injustifiés». De même, le Parlement européen a invité la Commission à «déterminer les domaines dans lesquels les États membres entravent» cet accès[3]. L'approche globale pour lutter contre le chômage des jeunes, approuvée par le Conseil européen le 28 juin 2013, a une fois encore mis en exergue la nécessité de prendre des mesures pour offrir des perspectives d'emploi aux jeunes.

La présente communication définit un cadre permettant aux États membres de présenter une première série de plans d'action nationaux pour avril 2015, afin que l'ensemble des États membres avancent vers un objectif commun. Le résultat ne doit pas en être une série de plans uniformes. Ces plans d'action devraient s'appuyer sur une analyse approfondie, au cas par cas, des obstacles entravant l'accès à une profession et des possibles mécanismes de régulation alternatifs. Ce fut l'une des conclusions d'un atelier de travail qui a rassemblé les ministres nationaux et les organisations professionnelles le 17 juin 2013. Durant les deux prochaines années sera menée une vaste évaluation mutuelle qui devrait apporter des changements tangibles dans chaque État membre. Au

---

[1] Communication de la Commission sur la mise en œuvre de la directive «services» - Un partenariat pour une nouvelle croissance dans les services 2012-2015 (voir http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_fr.pdf)

[2] Article 59 de la directive révisée sur les qualifications professionnelles (voir http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf)

[3] Recommandation du Conseil du 14 juin 2012.

cours de cette période, la Commission commencera à répertorier les réalisations et les lacunes dans les rapports annuels sur l'intégration du marché unique de novembre 2014 et 2015.

La Commission a adressé des recommandations spécifiques sur cette question à plusieurs États membres. L'évaluation mutuelle décrite dans la présente communication constitue une démarche distincte et n'a pas d'incidence sur les engagements existants pris dans le contexte du semestre européen.

Un rapport sur les conclusions de l'examen par les pairs des exigences en matière de forme juridique, de détention du capital et de tarifs, mené dans le cadre de la directive «services», comme annoncé dans la communication de juin 2012, sera publié en parallèle afin d'offrir un aperçu complet des obstacles entravant l'accès aux professions réglementées et leur exercice.

2. POURQUOI UN EXAMEN DE TOUTES LES PROFESSIONS EST-IL IMPORTANT?

Les professions réglementées font actuellement l'objet de réformes de grande ampleur dans un certain nombre d'États membres (par exemple l'Espagne, la Pologne, le Portugal et la Slovénie) et tant la Commission que d'autres organisations internationales appellent à de tels examens des réglementations nationales. L'OCDE, qui a mis au point des indicateurs mesurant les restrictions réglementaires mises en place par certains États membres pour certains secteurs et professions, a souligné que ces réglementations étaient de nature à créer des distorsions[4].

Le présent chapitre passe en revue les principaux arguments qui pourraient justifier la présence de barrières réglementaires à l'entrée et les bénéfices attendus de l'ouverture de l'accès aux professions actuellement réglementées. Il explique enfin en quoi il est important d'examiner toutes les barrières limitant l'accès aux professions.

2.1 Une réglementation de l'accès aux professions peut être bénéfique

2.1.1 Aider le consommateur à juger de la qualité d'un service

Les consommateurs pourraient rencontrer des difficultés à évaluer le degré de qualification des prestataires de services qui sont essentiels à la prestation de services de grande qualité. Cette asymétrie d'information empêche les consommateurs de faire des choix de prestataire de services en connaissance de cause. Afin de prévenir le risque d'éventuelles défaillances du marché, des réglementations clarifiant les connaissances et compétences techniques que les professionnels disponibles sur le marché devraient avoir[5] pourraient fournir aux consommateurs les assurances dont ils ont besoin.

2.1.2 Soutenir le bon fonctionnement de l'économie d'un État membre

Protéger les consommateurs et l'intérêt public

Des professions peuvent être réglementées pour des raisons sanitaires et de sécurité afin d'éviter des accidents causés par une faute professionnelle ou des produits défectueux. Par exemple, pour la plupart des professions de santé, des qualifications adéquates, y

[4] Voir en 2003, 2008 (et en 2013) à l'adresse suivante: http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm

[5] Law and Kim (2005) Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation

compris des stages, sont requises. Il existe aussi des services considérés comme des biens publics, car ils apportent de la valeur à la société en général. Ceux-ci pourraient avoir besoin d'être réglementés afin de garantir des prestations adéquates et de qualité.

Effets externes pour des tiers

Les services professionnels peuvent avoir une incidence sur des tiers. Les réglementations peuvent garantir que les prestataires de services tiennent dûment compte de l'impact de leurs activités en ne se limitant pas aux personnes qui paient pour un tel service. Par exemple, il est dans l'intérêt des investisseurs, et pas seulement de la société qui rémunère l'auditeur, de disposer d'un contrôle légal des comptes d'une entreprise — les investisseurs doivent pouvoir faire confiance à ces comptes.

2.2 Avantages découlant de l'ouverture de l'accès aux professions

2.2.1 Offrir au consommateur un choix plus large à un meilleur prix

De meilleurs prix

Les restrictions d'accès aux professions limitent le nombre de professionnels habilités à fournir un service. Par conséquent, ce n'est pas le marché qui détermine l'offre de professionnels. Cela peut poser des problèmes en cas d'évolution de la demande pour ce service. Elle pourrait résulter en des rentes économiques pour les professionnels en place et mener, en particulier si la demande pour ces services est inélastique, à une augmentation des prix au détriment du reste de l'économie et des consommateurs[6].

Élargir le choix des consommateurs

Les barrières réglementaires excessives à l'entrée pour une profession pourraient créer une distorsion du marché et générer des prix plus élevés qui pourraient dissuader les consommateurs qui ne sont pas prêts à payer de tels prix ou ne peuvent se le permettre. Souvent, la réglementation peut se faire de manière moins lourde tout en garantissant la bonne qualité des services et en conduisant potentiellement à de meilleurs prix. En conséquence, le choix des consommateurs serait augmenté et les inégalités sociales entre les consommateurs pourraient être réduites[7].

2.2.2 Stimuler la compétitivité nationale et l'emploi

Accroissement de la compétitivité

Les professionnels n'offrent pas seulement des services aux consommateurs finaux. En effet, les services professionnels constituent une entrée intermédiaire pour de nombreux secteurs; les effets multiplicateurs peuvent par conséquent entraîner des répercussions économiques considérables pour le reste de l'économie. Réduire les barrières réglementaires pourrait mener à une plus grande concurrence entre un plus grand nombre de professionnels, ce qui pourrait constituer une plus grande incitation à fournir des services innovants de haute qualité et à sans cesse réexaminer les frais de fonctionnement. L'augmentation du nombre de prestataires, donc de la concurrence, pourrait aussi renforcer l'innovation. Moderniser la réglementation pourrait inciter les professionnels à fournir leurs services dans d'autres États membres, ce qui améliorerait

[6] Friedman (1962) Capitalism and Freedom., Shapiro (1986) Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing, Stigler (1971) The Theory of Economic Regulation.

[7] Friedman (1962), voir note en bas de page 7, Kleiner (2006) Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?

les débouchés commerciaux pour les entreprises de l'UE, développerait la concurrence et augmenterait le choix du consommateur.

Améliorer la situation en matière d'emploi

Les réglementations peuvent avoir un impact négatif sur la création d'emplois en segmentant les marchés du travail et en rendant plus difficile l'ajustement de l'offre de main-d'œuvre à l'évolution des préférences des consommateurs[8]. En conséquence, des pénuries de main-d'œuvre dans certaines professions peuvent ne pas trouver de solution satisfaisante parce que la mobilité à l'intérieur des professions et entre celles-ci est entravée par la réglementation. Réduire ou supprimer les barrières à l'entrée peut faciliter l'accès des jeunes au marché national de l'emploi tout en permettant la mobilité des professionnels des autres États membres.

2.3 Examiner les incidences économiques des réglementations

Un examen des professions réglementées représente donc une excellente occasion pour chaque État membre d'évaluer les avantages de celles-ci et de les mettre en balance avec le coût économique des réglementations nationales.

Ce type d'analyse existe déjà au sein de la recherche académique, où l'accent est mis non pas tant sur le nombre de barrières que sur l'incidence de la réglementation professionnelle sur des indicateurs clés: la qualité d'un service, le salaire des professionnels concernés, les prix pour le consommateur et les conséquences globales sur l'emploi.

Plusieurs de ces études[9] arrivent à la conclusion qu'aucune corrélation entre la réglementation et la qualité de service n'a pu être démontrée. Une explication possible suggérée par les chercheurs est la difficulté rencontrée par les groupes à faibles revenus d'avoir accès à des services fournis par des professions réglementées, en raison d'honoraires élevés, ce qui les oblige à se débrouiller. En outre, il est difficile de mesurer la qualité des services fournis pour de nombreuses professions.

D'autres études[10] concluent que le salaire moyen des professionnels travaillant au sein d'un secteur réglementé est sensiblement plus élevé que celui des professionnels dont l'activité n'est pas réglementée et que l'introduction de réglementations accroît le salaire des professionnels. Il existe donc un risque que ces augmentations ne soient répercutées sur les prix, au détriment des personnes utilisant ces services.

Des recherches menées aux États-Unis — où les règles varient d'un État à l'autre — permettent une comparaison de l'impact de la réglementation entre les États qui ne réglementent pas l'activité et ceux qui le font. Par exemple, il est établi qu'aux États-Unis, la croissance de l'emploi pour certaines professions a été 20 % plus élevée dans les États n'appliquant pas de réglementation[11].

Des recherches en Allemagne[12] ont également conduit à conclure que la réglementation des professions pourrait avoir un impact négatif sur la mobilité entre emplois des

[8] Mortensen and Pissarides (1994) Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment.
[9] Carroll and Gaston (1981) A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service , Maurizi (1980) The impact of regulation on quality: The case of California contractors, Kugler and Sauer (2005) Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians
[10] Kleiner and Krueger (2013) Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market
[11] Kleiner (2006), voir note en bas de page 8.
[12] Plantl and Spitz-Oener (2009), How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?

professionnels, puisqu'elle empêche ceux-ci de réagir rapidement aux opportunités offertes par le marché du travail.

2.4 Permettre à des professionnels de tirer parti du marché unique

Les acteurs du marché souhaitant fournir des services professionnels par-delà les frontières ou trouver un emploi dans un autre État membre se trouvent confrontés à un nombre considérable d'obstacles réglementaires liés aux professions. Le terme «profession réglementée» au sens de la directive sur les qualifications professionnelles[13] couvre non seulement les activités professionnelles, mais également les titres, auxquels l'accès est subordonné par les réglementations nationales à la possession de qualifications spécifiques.

Dans l'Union, le nombre de professions réglementées[14] varie d'un État membre à l'autre, allant de moins de 50 à plus de 400 par pays[15]. Le nombre moyen de professions réglementées par État membre est actuellement estimé à 157. Le secteur de la santé regroupe le plus grand nombre de professions réglementées (plus de 40 % de toutes les professions réglementées dans l'UE), suivi par celui de l'éducation, des services aux entreprises, de la construction, du commerce et des transports. Les grandes disparités entre les États membres freinent les professionnels qui souhaitent travailler à l'étranger ou proposer leurs services par-delà les frontières.

Une réglementation moderne et flexible de l'accès aux professions devrait faciliter la libre circulation des professionnels et contribuer à résoudre aux problèmes de chômage et de pénurie de main-d'œuvre que connaissent différentes parties de l'Union. Elle devrait également permettre aux entreprises gérées par des professionnels d'offrir plus facilement leurs services dans l'ensemble de l'Union et de profiter de potentielles économies d'échelle et de gamme grâce à un plus grand marché sans avoir à se conformer à de multiples réglementations nationales, et enfin soutenir une répartition plus efficace des ressources.

2.5 Nécessité d'assurer une transparence totale et une analyse rigoureuse

À la lumière de l'analyse qui précède, les raisons ne manquent pas pour les États membres d'examiner minutieusement les effets d'éventuels obstacles aux échanges dans le domaine des services professionnels dans l'ensemble du marché unique, mais aussi de mieux comprendre le rôle des professions réglementées dans leurs économies nationales.

L'examen par les pairs mené dans le cadre de la directive «services» sur les exigences en matière de forme juridique, de détention du capital et de tarifs a répertorié les obstacles à l'exercice de certaines activités professionnelles et les difficultés rencontrées par les professionnels qui souhaitent s'établir dans un autre État membre. Certaines de ces exigences peuvent rendre la création de filiales impossible en pratique. Si certains États membres ont modifié leur réglementation sur ces questions durant la mise en œuvre de la directive «services», l'examen par les pairs a révélé que beaucoup d'entre eux n'avaient

[13] Voir l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 2005/36/CE.

[14] Base de données des professions réglementées tenue à jour par la Commission sur la base des informations fournies par les États membres. La base de données contient la liste des professions réglementées couvertes par la directive 2005/36/CE. (site web: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home)

[15] Le nombre de professions réglementées par État membre doit être considéré avec prudence. La manière dont les États membres recensent les professions réglementées dans cette base de données peut actuellement différer (certains États membres peuvent notifier une seule et même profession couvrant un large éventail d'activités/spécialités là où d'autres États membres notifient plusieurs professions).

pas mené une évaluation approfondie de la proportionnalité de la réglementation en vigueur.

L'évaluation mutuelle prévue donne la possibilité à chaque État membre de procéder à une évaluation rigoureuse des barrières limitant l'accès aux activités professionnelles. La transparence totale quant aux professions réglementées dans chaque État membre est une première étape indispensable. Les États membres devraient ensuite commencer l'examen de l'ensemble des restrictions à l'entrée qu'ils ont recensées et analyser la nécessité et la proportionnalité de ces restrictions en tenant dûment compte des avantages qu'elles apportent à la société et des incidences économiques qu'elles entraînent. En particulier, l'impact de ces réglementations sur la qualité, le prix et l'emploi devrait être pris en considération.

Parallèlement, afin de soutenir l'action des États membres, la Commission a l'intention de lancer, au cours du premier semestre 2014, une étude économique permettant de mesurer de façon plus détaillée, en recourant à des études de cas comparatives, les avantages de la réglementation des professions, de l'absence de réglementation ou du recours à des approches réglementaires différentes.

3. COMMENT LA COMMISSION VA-T-ELLE MENER L'EVALUATION MUTUELLE?

La Commission invite les États membres à entamer une évaluation mutuelle dans les meilleurs délais. Les États membres qui ont déjà entamé un examen de leurs professions réglementées dans le cadre du semestre européen et d'un protocole d'accord ne devraient pas être exemptés de cet exercice, mais travailler sur la base de ce qui a déjà été réalisé en termes de réduction des restrictions d'accès aux professions.

Une analyse profession par profession est nécessaire pour évaluer les réglementations restreignant l'accès aux professions. Les réformes en cours en Pologne, au Portugal et en Slovénie se font dans cette optique. L'atelier de travail organisé le 17 juin 2013 a également confirmé la nécessité de tenir compte des spécificités de chaque profession en fonction de ses qualités intrinsèques.

Toutefois, les États membres ne devraient pas travailler séparément en vue de la présentation des résultats finaux de leurs évaluations. Au contraire, permettre aux États membres de comparer leurs systèmes le plus tôt possible, avant que chaque État membre n'adopte une position définitive, semble crucial.

3.1 Champ d'application

L'article 59 de la version révisée de la directive sur les qualifications professionnelles précise trois critères d'examen des exigences en matière d'accès aux professions, que l'on peut résumer comme suit:

- compatibilité avec le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence: les États membres devraient veiller à ce que les professionnels puissent accéder aux professions réglementées sans avoir besoin d'être un citoyen du pays ou de séjourner sur le territoire national;

- justification: la réglementation doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général;

- proportionnalité: la proportionnalité des mesures nationales devrait être analysée en se référant à leur aptitude à garantir la réalisation des objectifs qu'elles

poursuivent. Elles ne devraient pas non plus excéder ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

3.2 Évaluer la justification d'une réglementation

Pour chaque profession réglementée, les États membres devraient indiquer le motif spécifique d'intérêt général justifiant un cadre réglementaire donné et contrôler si cette justification est toujours valable aujourd'hui.

3.2.1 Réglementation à plusieurs niveaux

Les États membres seront invités, lors des discussions quant à la nécessité d'une réglementation, à examiner les mesures de protection existantes offertes par d'autres formes de régulation a priori ou a posteriori applicables aux services fournis par chaque profession, par exemple des procédures d'autorisation, la conformité avec des normes techniques et de sécurité, ou des mécanismes de contrôle. Une réglementation de l'accès à une profession au moyen d'une qualification particulière ne devrait être maintenue que si ces garanties ne sont pas suffisantes. Dans le cas contraire, il pourrait y avoir un risque de double emploi ou de tracasseries administratives pour les destinataires de services.

Pour la même raison, les réglementations liées à l'exercice d'activités professionnelles doivent également être prises en compte, notamment celles, relatives à la forme juridique et à la détention du capital, qui ont été passées en revue dans le cadre de l'examen par les pairs réalisé en vertu de la directive «services». Les États membres devraient se pencher sur l'effet cumulé de toutes les restrictions imposées à une même profession, y compris, le cas échéant, l'affiliation obligatoire à une association professionnelle. Maintenir une exigence de qualification pourrait dans certains cas être utile à condition que d'autres types de restrictions aient été supprimés ou considérablement modifiés.

3.2.2 Garanties offertes par les systèmes éducatifs ou les employeurs

Dans de nombreux États membres, les programmes de formation, dont les périodes d'apprentissage, ont été mis au point, sous le contrôle de l'État, pour préparer des personnes à exercer les activités propres à des professions spécifiques[16] pouvant être des professions non réglementées. Les diplômes délivrés, qui sanctionnent une qualification, sont une garantie de qualité pour les employeurs lorsque l'accès à la profession en tant que telle n'est pas réglementé et lorsque les activités ne sont pas réservées.

Un autre facteur important à prendre en compte est le mode d'exercice de la profession: réglementer une profession qui est principalement exercée par des indépendants pourrait être considéré comme une garantie nécessaire. La situation est différente si la profession est principalement exercée par des professionnels employés par des entreprises privées ou des entités publiques, où les employeurs ont un rôle à jouer dans la vérification des compétences des nouvelles recrues et sont responsables en cas d'accidents ou de plaintes.

Ces deux éléments, à savoir la formation spécifique et l'exercice de la profession en tant que salarié, devraient être pris en compte pour juger de la nécessité de la réglementation. Ils expliquent, par exemple, pourquoi la profession d'ingénieur n'est pas réglementée en France, où 95 % des ingénieurs sont employés dans une société ou dans une administration publique et où le recrutement est fortement fondé sur la réputation des écoles d'ingénieurs.

[16] Il s'agit des «formations réglementées» au titre de la directive sur les qualifications professionnelles.

3.2.3 Réglementations régionales

Les réglementations régionales concernant les qualifications devraient êtres soumises aux mêmes critères de nécessité que celles établies au niveau fédéral d'un pays. Un défi supplémentaire se pose cependant. La reconnaissance mutuelle des diplômes entre les régions d'un même État membre doit être effective afin d'assurer aux professionnels originaires du pays ou de l'étranger de pouvoir pratiquer sur l'ensemble du territoire national. Comme prévu à l'article 10, paragraphe 4, de la directive «services», toute autorisation devrait être valable sur l'ensemble du territoire de l'État membre. C'est pourquoi, en Espagne par exemple, une importante réforme est sur le point de remédier à ces problèmes.

3.3 Évaluer la proportionnalité de la réglementation

Lorsqu'un motif d'intérêt général rend pertinente la réglementation de l'accès à une profession, les États membres sont également invités à examiner la forme et le niveau de réglementation en vue de supprimer les restrictions et barrières injustifiées.

3.3.1 Portée et nombre des activités réservées

L'analyse devra envisager le niveau de qualification requis par rapport à la complexité des tâches réservées à la profession. Dans certains cas, il pourrait être possible de revoir le cadre réglementaire sans compromettre l'objectif recherché, par exemple en réduisant le champ des activités réservées, en permettant à d'autres professions réglementées l'accès a certaines des activités réservées ou en choisissant des approches moins restrictives. Si, par exemple, les professionnels venant de l'étranger demandent un accès partiel à quelques-unes, mais non à la totalité, des activités réservées, cela pourrait être un indicateur du caractère proportionné ou non de la réglementation actuelle.

3.3.2 Impact sur les destinataires des services et sur le marché

L'analyse de la proportionnalité doit également évaluer l'incidence de la réglementation des professions sur les utilisateurs de leurs services. Par exemple, en principe, la protection des consommateurs pourrait servir à justifier toute profession réglementée, afin de réduire les risques associés aux activités professionnelles. Toutefois, des considérations d'ordre économique, telles que les prix, les salaires, la compétitivité et l'emploi (voir points 2.2. et 2.3) doivent aussi être appréciées par chaque État membre et débattues entre les États membres.

3.3.3 Comparer les modèles

Les États membres recourent à différentes formes de réglementation des activités professionnelles. La démarche la plus courante consiste à réserver le droit d'exercer certaines activités à des professionnels qualifiés au moyen de législations ou de réglementations nationales. Parmi les autres types de réglementation, on trouve la protection des titres professionnels ou des systèmes de certification obligatoires voire volontaires. (voir annexe I).

Les États membres utilisant de tels systèmes sont invités à présenter des rapports écrits sur la manière dont les systèmes de certification obligatoires ou même volontaires fonctionnent dans la pratique. En particulier, ils devraient faire référence à l'utilisation de procédures d'accréditation conformément au règlement (CE) nº 765/2008 en tant que contrôle par une autorité publique de ces systèmes de certification — tant sur une base volontaire qu'obligatoire — menant à la reconnaissance des certificats accrédités.

L’évaluation mutuelle doit être une opportunité pour les États membres, qui ne réglementent pas les professions dans les secteurs concernés de fournir des informations sur les éventuels mécanismes alternatifs qui garantissent le respect d’une raison impérieuse d’intérêt général. Cela devrait permettre un dialogue entre États membres recourant à des approches différentes, dans le cadre duquel devraient être examinées les incidences de tous les types de restrictions, formelles ou non, à l'accès à des activités professionnelles.

4. LE PLAN DE TRAVAIL

Le processus, illustré par le schéma en annexe II, devrait être lancé en novembre 2013. Chaque État membre est invité à d'abord mettre en place un recensement précis de l’ensemble de ses professions réglementées et à poursuivre ensuite avec un examen des raisons justifiant pour chaque profession sa réglementation au niveau national. La prochaine étape cruciale devrait être de comparer les résultats lors d’une vaste évaluation mutuelle entre tous les États membres, qui devra se tenir le plus tôt possible. La Commission fera régulièrement rapport sur les avancées réalisées par les États membres dans l’évaluation mutuelle. Les premières mesures visant à réviser les restrictions imposées pour certaines activités professionnelles devraient être proposées par les États membres dès avril 2015.

L’évaluation mutuelle devrait se faire par secteurs afin de tenir compte du contexte économique (concurrence, prix, emploi, pénuries de main-d’œuvre, qualité des services). Pour faciliter les travaux, l’examen et l’évaluation mutuelle devraient être divisés en deux phases aux calendriers distincts, chacune portant sur un groupe différent de secteurs. Le premier groupe devrait couvrir toutes les professions réglementées dans les secteurs économiques où la modernisation du cadre réglementaire pourrait sensiblement contribuer à l’emploi et à la croissance: les services aux entreprises, la construction, le secteur manufacturier, l’immobilier, les transports, le commerce de gros et de détail. Le second groupe devrait rassembler les autres secteurs (éducation, divertissements, santé et services sociaux, services de réseau autres que le transport, administration publique, tourisme, autres services/activités).

En parallèle, la Commission lancera une étude au cours du premier semestre 2014 (voir point 2.5). La Commission continuera également à associer les parties prenantes et à consulter les professions en organisant des ateliers de travail annuels, comme elle l’a fait en juin 2013.

Après l'évaluation mutuelle réalisée pour chaque groupe, les États membres seront invités à présenter des **plans d’action nationaux**, qui peuvent comprendre des actions déjà en cours. Pour chaque profession réglementée, ils devraient déterminer les mesures les plus appropriées, notamment les options suivantes:

- maintenir la réglementation existante permettant d'accéder à la profession, en indiquant si les autres types de réglementation portant sur l’exercice de la profession ont été abrogés ou réexaminés;
- modifier la réglementation existante, par exemple grâce à une révision des exigences en matière de qualifications, en réduisant par exemple la durée du programme de formation ou du stage, ou bien encore en rétrécissant le champ des activités réservées, en réservant par exemple uniquement les activités associées à une expertise spécifique et/ou à des risques élevés;

- remplacer la forme actuelle de réglementation par un autre système permettant de garantir la qualité des services, par exemple en protégeant le titre ou en créant un système de certification volontaire contrôlé par les autorités publiques; ou
- abroger la réglementation existante.

Les plans d'action devraient également contenir des critères clairs et transparents d'examen des demandes de nouvelles réglementations provenant directement des professionnels.

Afin de faciliter le processus, la Commission propose de procéder en trois phases avec des calendriers précis et de fournir un retour d'informations en temps utile aux États membres lors de chaque phase.

4.1 Première phase – Recensement des professions dans chaque État membre

À compter de novembre 2013, les États membres devraient vérifier les informations déjà disponibles dans la base de données des professions réglementées de la Commission et fournir toutes les données supplémentaires nécessaires, y compris en ce qui concerne la protection des titres et les activités professionnelles soumises à une certification obligatoire. Dans les cas où une certification obligatoire est demandée par une directive européenne (par exemple, pour le secteur du transport routier), les États membres indiquer à la Commission quel est l'acte de l'UE en question. Pour chaque profession réglementée, les États membres devraient aussi fournir une description des activités réservées. La base de données des professions réglementées devrait être achevée en février 2014.

En mars 2014, la Commission a l'intention de publier une **carte européenne des professions réglementées.**

4.2 Deuxième phase (novembre 2013 — avril 2015) – Examen, évaluation et plans d'action nationaux pour le premier groupe de secteurs

Entre novembre 2013 et mai 2014, les États membres devraient effectuer un examen détaillé des professions faisant partie de ce premier groupe. À partir de juin 2014, la Commission organisera des réunions afin de permettre aux États membres de partager les résultats de leurs analyses nationales. Tous les États membres auront la possibilité de formuler des observations sur la progression et les premières conclusions des autres États membres.

Les États membres seront invités à tenir compte des constatations de la Commission que celle-ci présentera dans son rapport annuel sur l'intégration du marché unique (en même temps qu'un rapport d'évaluation plus détaillé) en novembre 2014.

L'examen et le processus d'évaluation mutuelle devraient permettre à chaque État membre d'élaborer **les rapports initiaux sur les professions incluses dans le premier groupe d'ici avril 2015**, en indiquant les mesures qu'ils ont prises ou ont l'intention de prendre. Les conclusions de ces rapports devraient être cohérentes par rapport aux programmes nationaux de réforme (PNR) qui devront être fournis en même temps, également dans le cadre du semestre européen. Ces conclusions pourraient également être envisagées dans le contexte de la préparation des recommandations par pays de 2015.

4.3 Troisième phase (juin 2014 — janvier 2016) – Examen, évaluation et plans d'action nationaux pour le deuxième groupe de secteurs

Il sera procédé pour le second groupe comme pour le premier. La Commission présentera des conclusions détaillées dans son rapport annuel sur l'intégration du marché unique, ainsi qu'un rapport d'évaluation plus détaillé, en novembre 2015. Il convient que les États membres fournissent un **deuxième rapport pour janvier 2016**, indiquant les mesures qu'ils ont prises ou ont l'intention de prendre. Là encore, les conclusions relatives à ces secteurs pourraient être prises en compte pour le semestre européen de 2016.

En **juin 2015 et mars 2016**, la Commission proposera, le cas échéant, des mesures correctives de suivi à la lumière des plans d'action transmis par les États membres en juin 2015 et en janvier 2016. Ces mesures peuvent englober, entre autres, le lancement de procédures d'infraction lorsque des exigences nationales discriminatoires ou disproportionnées sont maintenues.

5. CONCLUSION

La transparence et l'évaluation mutuelle des professions réglementées devraient entraîner la modernisation des cadres nationaux limitant l'accès aux professions. Les résultats devraient encourager la mobilité des professionnels au sein du marché unique, contribuer à la création de nouveaux emplois dans les secteurs professionnels concernés, améliorer la compétitivité de ces secteurs et des secteurs connexes, et ouvrir des possibilités de croissance.

La Commission entend que les États membres s'engagent pleinement dans ce processus, en consacrant des ressources suffisantes à la participation à l'examen et à l'évaluation mutuelle des réglementations nationales. La Commission est consciente de l'ampleur des travaux à réaliser au niveau national et est désireuse d'apporter son aide autant que possible.

ANNEXE I

Les différentes approches en matière de réglementation des activités professionnelles

1. Professions réglementées liées à des activités réservées

L'approche la plus courante consiste à réserver, par des lois et des règlements nationaux, le droit d'exercer certaines activités à des professionnels qualifiés. Dans le cadre de cette approche, les États membres eux-mêmes définissent un ensemble d'activités professionnelles pour lesquelles ils considèrent qu'une qualification spécifique est requise. Par exemple, les activités liées à la conception de bâtiments sont exclusivement réservées aux architectes dans de nombreux États membres.

Les exigences en matière de qualifications et la portée des activités réservées sont habituellement contrôlées par une autorité publique au niveau national ou régional. Dans certains cas, ce pouvoir est délégué à des organismes professionnels (ordres, chambres, sociétés) qui ont des fonctions organisationnelles et disciplinaires et sont responsables de la mise au point et de l'application d'un code de déontologie.

Pour surmonter les éventuelles barrières créées par les réglementations nationales, un système de reconnaissance mutuelle des qualifications a été mis en place au sein de l'UE. La directive 2005/36/CE s'applique aux professionnels ayant obtenu un titre de formation dans un État membre (que la profession en question soit réglementée ou non dans ce pays) et désireux de s'établir ou de fournir des services dans un autre État membre où cette profession est réglementée.

2. Activités professionnelles réglementées par une certification obligatoire

L'accès aux activités professionnelles qui nécessitent une connaissance spécifique de règles ou de procédés techniques peut être soumis à une certification obligatoire au niveau national. Dans certains cas, cette obligation découle de la législation de l'UE. La différence essentielle entre cette approche et les réserves d'activité décrites ci-dessus est que la qualification requise n'est pas exclusivement liée à une profession en tant que telle. L'exercice d'une série limitée d'activités techniques spécifiques dépend de la possession d'un certificat, qui pourrait être obtenu par les membres de différentes professions.

Un exemple en est la législation de l'UE en matière de gaz fluorés[17]. Elle prévoit la certification obligatoire pour les entreprises et pour le personnel travaillant avec des équipements fixes de réfrigération, de climatisation et de pompe à chaleur. Une législation analogue a été mise au point au niveau de l'UE pour certaines catégories de conducteurs de train[18] et pour certaines catégories de conducteurs professionnels exerçant des activités de transport routier[19].

Dans tous ces cas, la législation de l'UE définit des exigences minimales de formation. Elle définit parfois les conditions et les procédures relatives à la reconnaissance des certificats délivrés dans d'autres États membres. En outre, si ces systèmes de certification sont fondés sur une accréditation conformément au règlement (CE) nº 765/2008, les autres États membres sont tenus de reconnaître ces certificats. Toutefois, lorsque ce n'est

[17] Règlement (CE) nº 842/2006; règlement (CE) n° 303/2008 de la Commission.
[18] Directive 2007/59/CE.
[19] Directive 2003/59/CE.

pas le cas ou si les conditions précises pour la reconnaissance ne sont pas spécifiées, la directive 2005/36/CE fournit le cadre nécessaire à la reconnaissance.

3. Titres professionnels protégés

Une autre approche consiste à réglementer l'accès aux titres professionnels. Il faut, dans ce cas, être titulaire d'une qualification spécifique pour utiliser un titre professionnel, mais l'activité liée à la profession n'est pas réservée aux détenteurs dudit titre: toute personne peut exercer lesdites activités, tant qu'elle n'utilise pas le titre. Par exemple, le titre professionnel d'«Ingenieur» est protégé par la loi en Allemagne et ne peut être obtenu que grâce à un diplôme universitaire en ingénierie ou en sciences naturelles.

Certaines associations professionnelles, habilitées par les autorités publiques, sont seules compétentes pour attribuer des titres professionnels (par exemple les organisations professionnelles *incorporated by charter* au Royaume-Uni).

Un titre professionnel protégé indique aux consommateurs et aux employeurs que le titulaire remplit les exigences en matière de qualifications, tout en les laissant libres d'engager des professionnels qui ne détiennent pas le titre.

4. Systèmes de certification volontaires

Des systèmes volontaires de certification sont souvent utilisés par des professions qui ne sont pas réglementées par la législation. Leurs principaux objectifs sont de prouver la compétence professionnelle, de garantir la qualité des services et d'informer les consommateurs, en l'absence de réglementation. L'article 26 de la directive «services»[20] facilite le développement de systèmes de certification et de labels de qualité pour permettre l'évaluation des compétences des prestataires de services et assurer une haute qualité de service.

Certains systèmes de certification sont élaborés par des organismes de contrôle désignés par les pouvoirs publics (par exemple, le conseil de la coiffure au Royaume-Uni). La gestion de ce type de système de certification peut cependant entraîner des coûts importants pour les parties prenantes.

De plus en plus souvent les associations professionnelles élaborent leurs propres systèmes de certification, et dans certains cas, conditionnent l'adhésion de leurs nouveaux membres à une certification préalable.

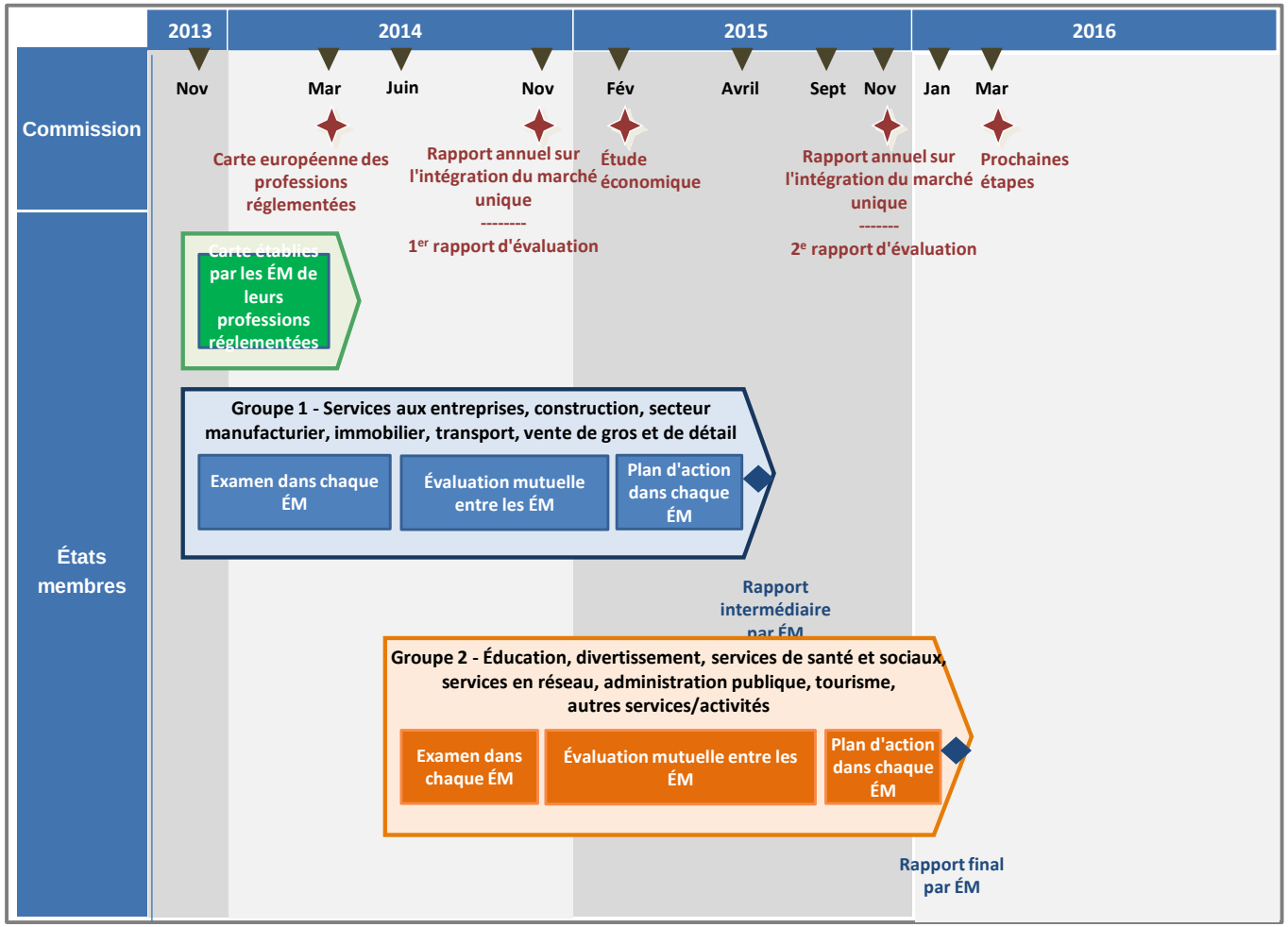
En Italie, une nouvelle loi sur l'organisation des professions non réglementées a été adoptée en 2012. Elle introduit la possibilité de constituer des associations professionnelles et promeut l'autocertification volontaire des professionnels exerçant des activités non réglementées. L'autocertification doit reposer sur des normes techniques nationales qui définissent les compétences requises pour l'exercice de la profession.

Ces pratiques visent à améliorer la transparence des activités professionnelles pour les consommateurs et à aider ceux-ci à choisir entre différents fournisseurs de services. Toutefois, si ces systèmes de certification ne reposent pas sur l'accréditation conformément au règlement (CE) nº 765/2008, il n'y a aucun contrôle de leur qualité ou leur fonctionnement. En outre, ils peuvent créer des obstacles pratiques à l'accès aux activités professionnelles. Ils pourraient, par exemple, favoriser le développement d'associations professionnelles dotées d'une position dominante, ce qui conduirait à l'isolement des nouveaux entrants venus d'autres pays: l'accès aux activités

[20] Directive 2006/123/CE.

professionnelles ne serait pas limité par la loi, mais la certification deviendrait une nécessité sur le marché; dans le même temps, en l'absence de réglementation nationale, le système de reconnaissance prévu par la directive 2005/36/CE ne s'appliquerait pas.

ANNEXE II


2013
2014
2015
2016
Commission
Nov
Mar
Juin
Nov
Fév
Avril
Sept
Nov
Jan
Mar
Carte européenne des professions réglementées
Rapport annuel sur l'intégration du marché unique

1er rapport d'évaluation
Étude économique
Rapport annuel sur l'intégration du marché unique

2e rapport d'évaluation
Prochaines étapes
Carte établies par les ÉM de leurs professions réglementées
États membres
Groupe 1 - Services aux entreprises, construction, secteur manufacturier, immobilier, transport, vente de gros et de détail
Examen dans chaque ÉM
Évaluation mutuelle entre les ÉM
Plan d'action dans chaque ÉM
Rapport intermédiaire par ÉM
Groupe 2 - Éducation, divertissement, services de santé et sociaux, services en réseau, administration publique, tourisme, autres services/activités
Examen dans chaque ÉM
Évaluation mutuelle entre les ÉM
Plan d'action dans chaque ÉM
Rapport final par ÉM