



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le XXX  
[...](2011) XXX projet

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*Accompagnant le document*

**Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**  
**modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications**  
**professionnelles et le règlement [...] concernant la coopération administrative par**  
**l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur**

{COM(2011) 883}  
{SEC(2011) 1558}

## **1. INTRODUCTION**

La directive sur les qualifications professionnelles<sup>1</sup> définit les conditions de reconnaissance des qualifications professionnelles en cas d'établissement dans un autre État membre, ainsi que les conditions applicables en cas de déplacement vers un autre État membre sur une base temporaire.

La modernisation du système de reconnaissance des qualifications professionnelles est l'un des douze leviers de l'Acte pour le marché unique visant à stimuler la croissance et à renforcer la confiance. Elle repose sur une évaluation approfondie de la directive réalisée entre mars 2010 et mai 2011.

## **2. SUBSIDIARITE**

Les dispositions régissant la reconnaissance des qualifications professionnelles sont énoncées dans la directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Toute modification de cet acquis entraîne une modification de la directive mais ne requiert pas l'élaboration d'une nouvelle directive.

## **3. OBJECTIFS**

Sur la base de l'analyse des problèmes exposés au point suivant, les principaux objectifs de l'initiative ont été définis comme suit: faciliter la mobilité des professionnels et les échanges de services à l'intérieur de l'Union, relever le défi que constituent les postes de travail hautement qualifiés à pourvoir, et élargir l'offre d'emplois.

## **4. DEFINITION DU PROBLEME, OPTIONS ET INCIDENCES**

Les domaines d'intervention ont, pour l'essentiel, été fixés à partir des conclusions de l'évaluation et des réactions au Livre vert publié par la Commission le 22 juin 2011.

### **4.1. Accès aux informations et administration en ligne à l'intention des citoyens**

Les professionnels souhaitant faire reconnaître leurs qualifications professionnelles ont encore des difficultés à déterminer l'autorité compétente à laquelle ils doivent s'adresser et les documents qu'ils doivent produire.

En outre, la possibilité de remplir par voie électronique les formalités liées à la reconnaissance des qualifications est limitée. Ainsi, les professionnels de la santé et les demandeurs d'emploi n'ont pas accès aux guichets uniques prévus par la directive sur les services. L'analyse d'impact a permis de dégager quatre options: 1). le statu quo; 2). renforcer les points de contact nationaux; 3). prévoir que les États membres ouvrent un centre d'informations en ligne permettant en outre de remplir les formalités de reconnaissance des qualifications; 4). étendre le champ d'application du guichet unique.

---

<sup>1</sup> Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22).

C'est l'option 4 qui est privilégiée car elle prévoit que les États membres devront donner l'accès à toutes les informations et formalités par le guichet unique, qui est l'outil le plus susceptible d'être utilisé par les professionnels.

## **4.2. Efficacité des procédures de reconnaissance**

### *4.2.1. Durée des procédures de reconnaissance*

La directive prévoit des délais bien précis pour traiter des demandes de reconnaissance (trois ou quatre mois). Toutefois, ces délais ne semblent pas adaptés aux besoins du marché du travail. De plus, il semble qu'ils ne soient pas souvent respectés. Le recours accru au système d'information du marché intérieur (IMI) a facilité les échanges d'informations entre les autorités compétentes mais ne semble pas avoir accéléré les procédures pour les citoyens.

Quatre options sont envisagées: 1). le statu quo; 2). un contrôle accru de la Commission dans certains cas particuliers; 3). la réduction des délais de la directive pour toutes les professions; 4). la participation de l'État membre d'origine et la création d'une carte professionnelle européenne.

L'option 4 est privilégiée parce qu'elle aborde le problème en amont et crée des conditions propices à une accélération de la procédure de reconnaissance. Elle prévoit des délais plus stricts mais fournit les instruments permettant de les respecter (la carte professionnelle). Cette option nécessite des investissements limités de la part de la Commission et aurait une incidence positive sur le coût des procédures de reconnaissance dans les États membres. Elle pourrait toutefois obliger certains d'entre eux à consentir des efforts supplémentaires.

### *4.2.2. Justification des décisions et organisation des mesures de compensation*

Les problèmes décelés dans ce domaine concernent principalement l'absence de justification des décisions prises par les autorités compétentes et l'organisation des mesures de compensation.

L'analyse d'impact propose les options suivantes: 1). le statu quo; 2). élaborer des lignes directrices détaillées pour l'application et l'organisation des mesures de compensation; 3). optimiser l'application des mesures de compensation; 4). l'option 3, en veillant à la bonne organisation des mesures de compensation.

L'analyse conclut que l'option 4 est la plus efficace étant donné qu'elle vise à remédier à tous les problèmes recensés.

### *4.2.3. Absence de plates-formes communes*

Le concept de plates-formes communes a été lancé pour faciliter la mise en œuvre du système général de reconnaissance. Or, malgré les tentatives en ce sens, aucune plate-forme n'a été mise en place à ce jour.

L'analyse d'impact envisage les options suivantes: 1). le statu quo; 2). la suppression du concept de plates-formes communes; 3). la révision de ce concept; 4). l'harmonisation des exigences minimales de formation pour les nouvelles professions.

L'option 3 offre la solution la plus adaptée aux professionnels, qui obtiendront la reconnaissance sans mesures de compensation.

### **4.3. Fonctionnement du système de reconnaissance automatique**

#### *4.3.1. Notification de nouveaux diplômes*

Il ressort de l'évaluation que la procédure de notification et d'évaluation des nouveaux diplômes en architecture est jugée trop lourde. En outre, les exigences minimales de formation pour les six professions du secteur de la santé, obligatoires pour tous les États membres, ne sont pas toujours respectées dans la pratique.

L'analyse d'impact propose les options stratégiques suivantes: 1). le statu quo; 2). une fonction nationale de vérification de la conformité; 3). un organisme de vérification de la conformité au niveau de l'UE.

L'option 2 est privilégiée car elle créerait des conditions propices à une notification plus rapide des diplômes, allégerait la procédure d'examen des diplômes et garantirait le respect des exigences minimales de formation.

#### *4.3.2. Adaptation des exigences minimales de formation*

Les exigences minimales de formation fixées par la directive ne tiennent pas nécessairement compte des progrès scientifiques et techniques, ni des dernières réformes en matière d'enseignement.

a) Clarification de la durée minimale des formations pour les médecins, les infirmiers et les sages-femmes: cette durée minimale est exprimée en années ou en heures. Il en a résulté des interprétations divergentes: un seul des critères au choix doit-il être respecté, ou doivent-ils tous deux s'appliquer de façon concomitante? Les options suivantes sont envisagées: 1). le statu quo; 2). exclusion d'un des deux critères; 3). combinaison des deux critères et adaptation du nombre d'années pour les médecins; 4). option 3 et introduction d'une référence au système européen de transfert et d'accumulation d'unités de cours capitalisables (ECTS).

C'est l'option 4 qui est privilégiée car elle clarifie les dispositions légales (comptabilisation combinant années et heures) et offre la flexibilité voulue pour les médecins (nombre d'heures de formation à répartir sur au moins cinq années).

b) Critères d'admission pour les infirmiers et les sages-femmes: le critère d'admission à la formation d'infirmier et de sage-femme est actuellement une durée minimale de dix ans d'enseignement général. Compte tenu de l'évolution de ces professions, les parties intéressées ont fait valoir que la durée des formations devrait être portée à douze ans d'enseignement général, comme c'est déjà le cas dans 24 États membres. Les options suivantes sont étudiées: 1). le statu quo; 2). exiger douze années de formation pour les deux professions; 3). n'actualiser les critères d'admission que pour les sages-femmes; 4). exiger une formation d'une durée de douze ans ou équivalente pour les deux professions, et prévoir une période transitoire.

L'option privilégiée est l'option 4. Elle a l'avantage de permettre aux États membres de former des infirmiers et des sages-femmes plus qualifiés et plus autonomes, et de maintenir la confiance dans les diplômes obtenus dans un État membre de l'UE pour ces deux professions.

c) Ouverture de nouvelles pharmacies: une dérogation adoptée en 1985 autorise les États membres à ne pas reconnaître les qualifications des pharmaciens pour la création ou l'exploitation de nouvelles pharmacies. Il s'agit là d'une discrimination envers des citoyens de

l'UE. L'analyse d'impact a examiné les options suivantes: 1). le statu quo; 2). abrogation de ces dispositions. L'option 2 est privilégiée car elle met fin à la discrimination actuelle fondée sur le diplôme étranger.

d) Exigences minimales de formation pour les architectes: les critères actuels ne correspondent plus aux normes en vigueur dans ce domaine. De plus, la directive ne couvre pas les conditions exigées pour accéder au statut d'architecte pleinement qualifié, notamment les stages pratiques. Les options suivantes sont envisagées: 1). le statu quo; 2). porter la durée minimale de formation de 4 à 5 ans; 3). porter cette durée à 5 ans et l'assortir d'un stage pratique de 2 ans; 4). fixer à 6 ans la durée de formation des architectes, incluant des études universitaires d'une durée minimale de 4 ans et un stage pratique d'une durée minimale d'un an.

L'option 4 est privilégiée, étant donné qu'elle rapproche les dispositions de la directive des normes habituellement en vigueur en la matière.

#### *4.3.3. Reconnaissance automatique fondée sur l'expérience professionnelle*

Il ressort des informations communiquées par les autorités compétentes que la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI) de 1958, sur laquelle est fondée l'annexe IV, ne permet pas toujours de déterminer les professions qui doivent faire l'objet d'une reconnaissance automatique, ce qui est source d'insécurité juridique pour les professionnels du secteur.

Les options suivantes sont examinées: 1). le statu quo; 2). remplacement immédiat de la classification CITI de 1958 par une autre classification; 3). actualisation de la classification CITI de 1958 par celle, plus récente, de 2008; 4). introduction d'une plus grande flexibilité, de façon à permettre une modernisation ultérieure de la classification.

L'option 4 devrait être privilégiée car elle permettrait une révision ultérieure de la classification des activités en s'appuyant sur les résultats d'une étude qui évaluerait les incidences sur les différentes parties prenantes.

### **4.4. Établissement dans un autre État membre**

#### *4.4.1. Niveaux de qualification*

S'ils existe une différence de deux niveaux ou plus entre le titre dont le demandeur est titulaire et celui qui est requis dans l'État membre d'accueil, le demandeur ne peut bénéficier des avantages offerts par la directive, tels que les garanties procédurales. La pertinence des niveaux de qualification définis dans la directive a été contestée, en particulier en raison des divergences avec ceux du cadre européen des certifications<sup>2</sup>.

Les options suivantes sont examinées: 1). le statu quo au niveau de l'UE; 2). la simplification de la classification des niveaux d'éducation; 3). la suppression de la classification de la directive.

---

<sup>2</sup> Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (JO 2008/C 111/01).

L'option 2 est privilégiée car elle réduirait l'insécurité juridique qui entoure actuellement les demandes examinées en vertu du traité. Toutefois, la classification existante servirait encore de référence pour la comparaison des qualifications.

#### *4.4.2. Accès partiel*

La nature des activités économiques couvertes par une profession particulière peut varier sensiblement d'un État membre à l'autre. Une épreuve d'aptitude ou un stage d'adaptation ne compenseront pas nécessairement ces différences. En guise d'alternative à l'obligation de suivre une nouvelle formation dans l'État membre d'accueil, la Cour de justice a élaboré le principe de l'accès partiel à une profession<sup>3</sup>.

L'analyse d'impact a étudié les options suivantes: 1). le statu quo; 2). introduire la possibilité d'un accès partiel dans la directive, pour toutes les professions; 3). introduire la possibilité d'un accès partiel dans la directive, en excluant les professions liées à la santé publique.

L'option 3 est privilégiée: elle réduit les entraves à la mobilité tout en prenant en considération la protection des consommateurs et la sécurité des patients.

#### *4.4.3. Mobilité à partir d'un État membre qui réglemente une activité vers un État membre qui ne la réglemente pas (établissement)*

Les professionnels provenant de pays qui ne réglementent pas leur activité sont actuellement tenus d'apporter la preuve d'une expérience professionnelle de deux ans au cours des dix dernières années, ou de prouver qu'ils sont titulaires d'un titre sanctionnant une «formation réglementée» pour une profession donnée.

L'analyse d'impact examine les options suivantes: 1). le statu quo; 2). élargir la notion de «formation réglementée»; 3). supprimer toute exigence spécifique.

L'option 3 est privilégiée car elle simplifierait les exigences administratives pour les professionnels provenant de pays qui ne réglementent pas leur activité.

### **4.5. Mobilité temporaire**

L'instauration d'un régime spécifique pour la libre prestation transfrontalière de services a constitué la plus grande innovation de la directive sur les qualifications professionnelles en 2005. Les autorités compétentes ont toutefois fait état d'une expérience limitée. Cela peut être dû aux exigences juridiques imposées aux professionnels et au manque de clarté de certaines dispositions.

#### *4.5.1. Exigences envers les professionnels provenant d'États membres qui ne réglementent pas une activité*

Les options suivantes sont proposées: 1). le statu quo; 2). élargir la notion de «formation réglementée»; 3). exempter les professionnels accompagnant des consommateurs.

---

<sup>3</sup>

Arrêt de la Cour du 19 janvier 2006 dans l'affaire C-330/03, Recueil 2006, p. I-801.

L'option 3 est la plus souple et propose une solution plus efficace, même si elle est limitée à un plus petit nombre de professionnels. Les activités liées à la santé et la sécurité publiques seraient exclues de cette option.

#### *4.5.2. Mobilité temporaire avec vérification préalable des qualifications*

Plusieurs options ont été étudiées: 1). le statu quo; 2). les États membres dressent une liste de professions liées à la santé ou à la sécurité; 3). la Commission dresse une liste de professions liées à la santé ou à la sécurité.

L'option 2 est privilégiée parce qu'elle clarifie les dispositions existantes sans entraîner de coûts supplémentaires élevés.

#### *4.5.3. Imprécisions du champ d'application du régime*

L'analyse d'impact a examiné les options suivantes: 1). le statu quo; 2). fournir un document d'orientation aux autorités compétentes; 3). fixer une durée/fréquence maximale pour «la prestation temporaire et occasionnelle de services».

Il en ressort que l'option 2 est préférable car elle propose une solution non contraignante et souple en conformité avec la jurisprudence de la Cour, tout en fournissant les orientations nécessaires aux autorités compétentes.

### **4.6. Champ d'application de la directive**

La directive ne s'applique que dans une certaine mesure aux titulaires de formations acquises dans des pays tiers et ne couvre ni les professionnels qui ne sont pas pleinement qualifiés, ni les notaires.

#### *4.6.1. Professionnels non pleinement qualifiés*

Les options suivantes sont envisagées: 1). le statu quo; 2). élargir le champ d'application de la directive; 3). option 2 et clarifier la situation dans l'État membre d'accueil.

L'option 3 constitue la solution la plus adaptée car elle organise non seulement le déplacement du professionnel vers l'État membre d'accueil, mais aussi son retour dans l'État membre d'origine.

#### *4.6.2. Qualifications acquises dans un pays tiers*

Trois options ont été étudiées: 1). le statu quo; 2). exiger une expérience professionnelle de deux ans au lieu de trois (révision à la baisse); 3). élargir le champ d'application de la directive pour y inclure la reconnaissance des qualifications acquises dans un pays tiers (en ce qui concerne la première reconnaissance professionnelle).

L'option 1 est préconisée puisque les deux autres options ne recueillent pas le soutien des États membres et s'avèrent être trop ambitieuses à l'heure actuelle.

#### *4.6.3. Notaires*

L'analyse d'impact a étudié les options suivantes: 1). le statu quo; 2). exclure les notaires du champ d'application de la directive; 3). élargir la directive de façon à englober les cas

d'établissement dans un autre État membre; 4). englober les cas d'établissement dans un autre État membre, avec des restrictions à la prestation de services. 5). appliquer la directive sans restrictions.

L'analyse conclut que l'option 4 est la mieux adaptée aux spécificités de la profession.

#### **4.7. Protection des patients**

À l'occasion de l'évaluation de la directive, la santé publique est apparue comme un problème particulier.

##### *4.7.1. Garanties relatives à la situation des professionnels*

Un certain nombre d'intervenants, et même quelques gouvernements, ont suggéré de rendre la formation continue obligatoire pour les professionnels de la santé dans le cadre de la directive. Les autorités compétentes ont également fait part de leurs inquiétudes en ce qui concerne les médecins et les infirmiers qui ont cessé d'exercer leur profession pendant de nombreuses années ou ont été interdits d'exercice à la suite de sanctions disciplinaires ou pénales.

Les options suivantes ont été envisagées: 1). le statu quo; 2). ajouter de nouvelles exigences concernant la formation continue et l'expérience professionnelle récente; 3). ajouter de nouvelles exigences concernant l'expérience professionnelle récente; 4). mettre en place un mécanisme d'alerte assorti d'une plus grande transparence entre les États membres au sujet de la formation continue.

L'option 4 est privilégiée car elle réduit réellement les risques de voir des professionnels de la santé se déplacer d'un État membre vers un autre alors qu'ils sont interdits d'exercice.

##### *4.7.2. Garanties concernant les compétences linguistiques*

Les connaissances linguistiques des professionnels de la santé constituent une question sensible pour les patients. La directive dispose que les professionnels de la santé doivent avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de leurs activités mais ne précise pas les moyens par lesquels les États membres doivent faire respecter cette obligation. Cette question a suscité des préoccupations en ce qui concerne les professionnels de santé.

L'analyse d'impact a étudié les options suivantes: 1). le statu quo; 2). imposer une vérification systématique des connaissances linguistiques des professionnels de santé et en assurer l'harmonisation au niveau de l'UE; 3). clarifier les modalités de vérification des connaissances linguistiques des professionnels de la santé au cas par cas.

L'option 3 est privilégiée car elle concilie le besoin d'assurer la protection des patients et la nécessité de disposer de procédures efficaces de reconnaissance des qualifications.

#### **4.8. Manque de transparence et de justification des exigences en matière de qualifications professionnelles dans les professions réglementées**

Huit cents catégories professionnelles sont réglementées au sein de l'UE. Les activités réservées aux professions réglementées, de même que le type de qualifications requises, peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre.



En raison du débat actuel sur le nombre de professions réglementées (et de la demande du Parlement européen de revoir ce chiffre à la baisse), il semble avant tout nécessaire de garantir une plus grande transparence en la matière et de mieux justifier l'existence de ces professions.

L'analyse d'impact a examiné les options suivantes: 1) le statu quo; 2) garantir une plus grande transparence de la réglementation des professions; 3) option 2 et instaurer une évaluation mutuelle; 4) option 2 et instaurer un régime spécifique pour les professions réglementées dans un seul État membre.

L'option 3 est privilégiée car il en résulterait une réelle amélioration de la transparence et elle encouragerait les États membres à évaluer et à comparer leurs législations nationales.

## **5. INCIDENCE GLOBALE DE L'ENSEMBLE DES MESURES PROPOSEES**

Les différentes options sont combinées de façon à garantir la cohérence interne de l'initiative. Il est toujours tenu compte des incidences sur les parties prenantes, ainsi que de la charge administrative et des coûts qu'entraînerait la réalisation des options privilégiées.

## **6. SUIVI ET EVALUATION**

Des indicateurs spécifiques ont été mis en place pour pouvoir surveiller l'évolution de l'application de la directive. Des rapports devront également être présentés, afin d'évaluer le fonctionnement des différents systèmes de reconnaissance des qualifications.