



Rapport du Conseil fédéral du 15 janvier 2014 donnant suite au postulat 11.3899 Cas- sis du 29 septembre 2011

Professions libérales: quel est leur poids dans
l'économie nationale?

Sommaire

Résumé.....	4
1 Contexte général: le postulat Cassis 11.3899	6
1.1 Texte déposé le 29 septembre 2011	6
1.2 Développement	6
1.3 Avis du Conseil fédéral du 23 novembre 2011.....	6
1.4 Approbation du Conseil national.....	7
1.5 Contenu et structure du rapport.....	7
2 Poids des professions libérales dans l'économie suisse	8
2.1 Caractéristiques des professions libérales.....	8
2.2 Liste des professions libérales.....	8
2.3 Poids des professions libérales dans l'économie suisse.....	10
2.3.1 Actifs exerçant une profession libérale.....	10
2.3.2 Activité indépendante dans les professions libérales	12
2.3.3 Niveau de qualification des personnes exerçant une profession libérale.....	12
2.3.4 Mesure du poids économique	13
3 Enjeux pour les professions libérales à la suite de l'ouverture accrue des frontières.....	14
3.1 Libre circulation des personnes avec l'UE/AELE pour les personnes exerçant une profession libérale	14
3.1.1 Principes.....	14
3.1.2 Evolution dans le temps: reprise de la directive 2005/36/CE.....	15
3.1.3 Ouverture des frontières pour les professions libérales: des régimes différenciés	15
3.1.4 La nouvelle procédure de vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services	18
3.2 Immigration de ressortissants exerçant une profession libérale depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE	21
3.2.1 Professions libérales: immigration en provenance de l'UE/AELE suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP	21
3.2.2 Statistiques relatives à la reconnaissance des diplômes dans les professions réglementées.....	22
3.2.3 Importance de l'immigration dans les professions libérales sur le marché du travail suisse	24
3.2.4 Répercussions de l'immigration sur le marché du travail et les personnes exerçant une profession libérale.....	27
3.2.5 Résumé	31
3.3 Accès des Suisses au marché du travail de la zone UE/AELE	32
3.3.1 Difficultés rencontrées pour accéder au marché	32
3.3.2 Données statistiques concernant la reconnaissance des qualifications suisses dans l'UE	32
3.4 Conséquences pour la Suisse de la directive européenne sur les services	34
3.5 Accord général sur le commerce des services (AGCS)	36
3.6 Accord de libre-échange avec des Etats hors UE/AELE.....	37
4 La politique fédérale.....	38
4.1 Situation initiale	38
4.2 La réglementation d'un point de vue économique.....	39
4.3 Introduction des réglementations et exécution.....	39
4.4 Dispositions légales récemment entrées en vigueur au niveau fédéral concernant principalement les professions libérales	41
4.4.1 Loi fédérale sur le marché intérieur (loi sur le marché intérieur, LMI; RS 943.02).	41
4.4.2 Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats, LLCA, RS 935.61).....	42

4.4.3	Libre circulation pour les notaires et les actes authentiques.....	42
4.4.4	Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance de la révision, LSR, RS 221.302)	43
4.4.5	Loi fédérale sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd, RS 811.11).....	44
4.4.6	Loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (loi sur les professions de la psychologie, LPsy, RS 935.81).....	45
4.4.7	Projet de loi fédérale sur les professions de la santé (loi sur les professions de la santé, LPSan)	46
4.4.8	Projet de loi sur les services financiers (projet LSFin)	46
4.4.9	Résumé des projets actuels et futurs de dispositions légales.....	47
5	Annexe	48

Résumé

Le présent rapport donne suite au postulat 11.3899 Cassis («Professions libérales: quel est leur poids pour l'économie nationale?»). Il complète un rapport antérieur en réponse au postulat 03.3663 Cina, actualise et étoffe les données relatives à l'importance économique des professions libérales, aborde les défis rencontrés par celles-ci à la suite de l'ouverture accrue des frontières de l'UE et présente la politique de la Confédération en la matière.

Définition et importance économique des professions libérales

Le présent rapport se base sur le rapport antérieur du Conseil fédéral pour définir les professions libérales. Les caractéristiques propres aux professions libérales sont au nombre de quatre. La personne qui exerce une profession libérale 1) le fait à titre personnel et sous sa propre responsabilité, 2) offre une prestation de service exigeante, 3) justifie d'une qualification professionnelle élevée et 4) exerce une profession généralement soumise à une réglementation de l'Etat. Une liste des professions libérales a été établie à partir de ces quatre critères.

En 2012, près de 390 000 personnes, soit 9,3 % de l'ensemble de la population active occupée résidant de manière permanente en Suisse, exerçaient une profession libérale, contre 8,2 % en 2003. En 2012, 30 % des personnes exerçant une profession libérale étaient indépendantes. En outre, 42 % des actifs exerçant une profession libérale travaillaient dans le domaine technique (architectes et ingénieurs), 24 % dans le domaine du droit et de l'économie (avocats, notaires, administrateurs/fiduciaires, conseillers en gestion d'entreprise, gestionnaires de fortune, etc.) et 34 % dans le domaine social et des soins (médecins, pharmaciens, psychologues, thérapeutes, etc.). Depuis 2003, ces trois domaines connaissent une croissance de l'emploi nettement supérieure à la moyenne.

Selon une estimation reposant sur l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), près de 14 % de l'ensemble des revenus annuels provenant d'une activité lucrative en Suisse en 2012 étaient le fait de personnes exerçant une profession libérale. Cette proportion plus élevée que celle de l'emploi s'explique par le revenu horaire supérieur à la moyenne de ces professions. Il n'est toutefois pas possible d'estimer la valeur ajoutée produite par les activités libérales en se référant au système des comptes nationaux.

Enjeux pour les professions libérales dans le cadre de la libre circulation des personnes

A l'heure actuelle, les réglementations portant sur la libre circulation des personnes avec l'UE sont largement appliquées dans le domaine des professions libérales. La reconnaissance des qualifications professionnelles est régie depuis le 1^{er} juin 2002 par l'Annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹. La directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles² est appliquée de manière provisoire depuis le 1^{er} novembre 2011, à l'exception du Titre II concernant la procédure accélérée en matière d'évaluation des qualifications professionnelles, dont la mise en œuvre a nécessité la création d'une base juridique en Suisse. Cette directive est définitivement entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013 en Suisse. Le Titre II apporte des améliorations en ce qui concerne l'accès aux professions réglementées dans le domaine des services transfrontaliers: pour les ressortissants de l'UE/AELE qui souhaitent fournir, pendant 90 jours au maximum par année civile, une prestation dans une profession réglementée en Suisse, les délais de la procédure

¹ RS 0.142.112.681

² Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7.9.2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, dans la version qui lie la Suisse conformément à l'Annexe III, section A, point 1, de l'accord sur la libre circulation des personnes.

de reconnaissance ont été raccourcis, et le contrôle des qualifications est désormais limité aux exigences portant sur les différences de formation pertinentes pour la sécurité ou la santé des destinataires de services.

Au cours des années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration de personnes en provenance de l'UE/AELE exerçant une profession libérale a fortement progressé. Entre 2010 et 2012, 12,5 % des personnes qui exerçaient une profession libérale en Suisse étaient issues de l'UE/AELE. Toutes professions confondues, la part correspondante des actifs immigrés à la suite de l'entrée en vigueur de l'ALCP s'élevait à 7,6 %. L'immigration de ressortissants exerçant une profession libérale a fait suite à l'ouverture du marché et à la très forte demande de main-d'œuvre hautement qualifiée.

Entre 2003 et 2012, l'emploi des professions libérales a affiché une progression annuelle de 2,6 %, soit une croissance nettement supérieure à la moyenne. Au cours de cette même période, l'emploi dans les autres professions a progressé de +1 % en moyenne par année. En outre, le taux de chômage des personnes exerçant une profession libérale est sensiblement inférieur à la moyenne, et il est même plus faible que celui des personnes titulaires d'un diplôme du degré tertiaire. Selon les indicateurs du marché du travail, la forte immigration de personnes exerçant une profession libérale au cours de ces dernières années s'explique par la demande soutenue des entreprises suisses et le manque de main-d'œuvre spécialisée sur le marché du travail indigène.

A situation professionnelle comparable, la rétribution horaire des personnes exerçant une profession libérale qui ont immigré en Suisse après 2002 ne diffère guère de celle des professionnels déjà établis. Dans les professions techniques seulement, on constate que les actifs qui ont récemment immigré en provenance de l'UE/AELE gagnent en moyenne environ 3,6 % de moins par heure que les actifs résidant en Suisse de plus longue date. On ne peut donc exclure une légère pression sur les revenus liée à l'immigration.

Les personnes exerçant une profession libérale en Suisse accèdent en général facilement au marché du travail dans les Etats de l'UE/AELE. Les qualifications professionnelles suisses étant très largement reconnues au sein de l'UE conformément à la directive 2005/36/CE, rien n'indique que leurs titulaires y font l'objet d'une discrimination. Le nombre de diplômes suisses reconnus dans l'UE est naturellement plus bas que le nombre de diplômes européens reconnus en Suisse, ce qui est certainement dû à l'attrait économique de la Suisse compte tenu de la situation conjoncturelle actuelle.

Politique de la Confédération en matière de professions libérales

Le Conseil fédéral s'attache à créer de bonnes conditions-cadre pour les professions libérales. L'un des aspects essentiels concerne leur réglementation par l'Etat. Dans le travail législatif, les conséquences économiques des projets proposés sont notamment analysées sous l'angle des professions libérales et intégrées au processus de décision politique. Ces dernières années, des réglementations cantonales portant sur les professions libérales ont été remplacées par des réglementations fédérales, ce qui a contribué à réduire les obstacles à la concurrence sur le marché suisse. Parallèlement, le cadre adéquat mis en place pour la mise en œuvre de la libre circulation des personnes avec les Etats de l'UE/AELE a permis d'éliminer des discriminations potentielles frappant les professionnels suisses par rapport à la concurrence étrangère. Grâce à ces mesures, la contribution économique positive des professions libérales a été renforcée.

1 Contexte général: le postulat Cassis 11.3899

1.1 Texte déposé le 29 septembre 2011

Le Conseil fédéral est chargé de rédiger d'ici fin 2012 un complément au rapport sur les professions libérales en Suisse établi en réponse au postulat Cina 03.3663. Ce rapport devra notamment:

- mettre à jour les données et combler les lacunes contenues dans le premier rapport du Conseil fédéral;
- évaluer le poids (en pourcent du PIB p. ex.) et le rôle des professions libérales dans l'économie nationale;
- mettre en évidence les enjeux pour les professions libérales liés à l'ouverture accrue des frontières envers l'UE;
- présenter la politique de la Confédération destinée aux professions libérales.

1.2 Développement

Le premier rapport du Conseil fédéral sur les professions libérales a été d'une grande utilité pour définir ces professions et combler partiellement le déficit d'information existant. Au cours des dernières années, la situation a passablement changé.

L'UE a par exemple mis en vigueur la directive 2006/123/CE sur les services et la directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, dont l'impact sur les professions libérales en Suisse demeure inconnu. Les ingénieurs, les architectes et les gérants de fortune craignent d'être confrontés à une discrimination interne. Il est donc important de savoir combien de ressortissant de l'UE exercent une profession libérale en Suisse et, inversement, combien de Suisses exercent une profession libérale au sein de l'UE. Le contexte politique actuel montre également une certaine crainte de la population face à l'immigration: une raison de plus pour éclairer dans ce sujet la position des professions libérales.

D'autres professions libérales – comme les médecins – sont de plus en plus soumises à de lourdes réglementations et perdent progressivement leur caractère de profession libérale. Ainsi, une nouvelle loi sur les professions relevant du domaine de la psychologie vient d'être adoptée par le Parlement. Dans son complément de rapport, le Conseil fédéral est chargé de vérifier l'impact de cette évolution sur l'économie nationale et, en particulier, sur le système de santé et sur la libre circulation des personnes et des services.

1.3 Avis du Conseil fédéral du 23 novembre 2011

L'auteur du postulat demande un complément au rapport sur les professions libérales que le Conseil fédéral a publié en mai 2006 en réponse au postulat Cina 03.3663. Le Conseil fédéral est opposé à une actualisation du rapport pour les raisons suivantes:

- Les dernières analyses se fondent sur des données de 2004. Comme les structures du marché du travail changent relativement lentement, ces analyses ne sont pas obsolètes.
- Le poids des professions libérales dans le PIB ne peut pas être déterminé par les statistiques. La situation n'a pas changé depuis la publication du dernier rapport.
- L'impact de la libre circulation des personnes sur les professions libérales est difficile à étudier tant du point de vue de la statistique que de la méthodologie, car ce sont des catégories de professions relativement petites. Le groupe de travail «Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE», qui compte des représentants du Secrétariat d'Etat à l'économie, de l'Office fédéral des migrations et de l'Office fédéral de la statistique,

analyse les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail et publie chaque année un rapport. Les questions qui présentent un intérêt particulier sur le plan politique sont approfondies le cas échéant.

– La politique du Conseil fédéral relative aux professions libérales n'a pas connu de modification fondamentale depuis la publication du dernier rapport.

La directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles n'impose pas une mise à jour des informations. Depuis l'entrée en vigueur de cette directive, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie a régulièrement informé l'Union suisse des professions libérales (USPL) des éléments nouveaux et des conséquences de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles conformément à l'annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS 0.142.112.681).

Par ailleurs, en 2008, l'USPL a mené, en collaboration avec l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne, une étude sur l'accès des professions libérales aux marchés des Etats membres de l'UE. Cette étude, qui s'appuie déjà sur la directive 2005/36/CE, est toujours d'actualité. Cette directive européenne s'applique à la Suisse depuis le 1^{er} novembre 2011 (à l'exception du Titre II).

La directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur n'a pas de conséquence sur la mise en œuvre de la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (2005/36/CE). Pour l'instant, il n'est pas prévu que la Suisse reprenne la directive 2006/123/CE. Cette dernière complète la directive sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et traite d'autres questions, telles que l'assurance responsabilité (civile) professionnelle, les communications commerciales et les activités intersectorielles. Elle prévoit également des mesures visant à simplifier les procédures administratives, comme la possibilité d'accomplir certaines formalités par voie électronique.

Le Conseil fédéral n'a pas connaissance de problèmes concrets touchant à l'application de l'annexe III de l'ALCP dans les professions mentionnées dans le postulat, à savoir les architectes, les ingénieurs et les gérants de fortune.

Comme des mesures d'information existent déjà et que l'état de la collecte des données n'a pas changé, l'actualisation du rapport du Conseil fédéral concernant les professions libérales ne semble pas nécessaire.

Proposition du Conseil fédéral du 23 novembre 2011

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

1.4 Approbation du Conseil national

Le 27 septembre 2012, le Conseil national a accepté le postulat.

1.5 Contenu et structure du rapport

Le présent rapport complète le rapport du Conseil fédéral «Professions libérales en Suisse» établi en réponse au postulat Cina (03.3663) du 19 décembre 2003. A cet effet, il reprend les notions et les caractéristiques propres aux professions libérales décrites dans le rapport antérieur. Pour faciliter la lisibilité du rapport, des éléments qui n'ont pas changé depuis le dernier rapport ont été repris en substance et partiellement raccourcis. Les données ont été mises à jour et, dans la mesure du possible, les lacunes comblées. Pour ce qui est de la structure et de la dénomination des chapitres, le présent rapport correspond au postulat.

2 Poids des professions libérales dans l'économie suisse

2.1 Caractéristiques des professions libérales

Dans son rapport antérieur «Professions libérales en Suisse», le Conseil fédéral relevait qu'il était difficile de fournir une définition homogène de la notion de «profession libérale». En effet, la composition du groupe des professions libérales étant très hétérogène, il n'est pas aisé de les délimiter clairement par rapport aux autres groupes de professions. Pour définir les «professions libérales», le rapport reprend tels quels les quatre indicateurs mentionnés dans le rapport antérieur.

Caractère personnel: toute personne qui exerce une profession libérale le fait à titre personnel et sous sa propre responsabilité. Elle ne peut être remplacée par n'importe quelle autre personne, car elle fait partie intégrante de la prestation de service. Il arrive souvent qu'une relation de confiance se noue entre le client et la personne qui fournit la prestation. L'exécution des tâches professionnelles suppose une large autonomie.

L'activité professionnelle s'exerçant à titre personnel et sous la propre responsabilité de la personne concernée, celle-ci travaille pour la plupart comme indépendant. Ceci n'est cependant pas obligatoire, si bien qu'une activité indépendante ne constitue pas un indicateur «objectif» des professions libérales.

Prestation de service: la profession libérale repose sur une prestation de service, dont la qualité constitue un élément essentiel. De manière générale, l'activité revêt la plupart du temps un caractère intellectuel.

Qualification: la personne exerçant une profession libérale justifie d'une qualification professionnelle élevée. Il s'agit en règle générale d'une qualification du degré tertiaire (diplôme universitaire ou formation équivalente). Dans de nombreux cas, d'autres conditions spécifiques (réputation, etc.) doivent être remplies. La personne exerçant une profession de ce type doit, en outre, souvent satisfaire à des exigences d'ordre éthique.

Réglementation: l'exercice d'une profession libérale est souvent soumis à une réglementation de l'Etat. A partir du moment où une profession est réglementée au niveau fédéral ou au moins dans un canton, elle est réputée «réglementée» dans le présent rapport³.

2.2 Liste des professions libérales

L'ensemble des professions libérales se réfère à la liste définie dans le rapport précédent du Conseil fédéral, et s'appuie sur les quatre indicateurs suivants: caractère personnel, prestation de service, qualification et réglementation. Les dénominations professionnelles sont elles-mêmes regroupées selon l'Enquête suisse sur la population active (ESPA). Le code à cinq chiffres de la nomenclature suisse des professions 2000 est adopté pour le présent rapport. De par leur nature, les professions du domaine du conseil financier et d'entreprise figurent par exemple dans la liste, bien qu'elles ne soient pas réglementées.

Cette liste des professions libérales n'est donc pas exhaustive et présente quelques zones de flou dans la réalisation des quatre indicateurs. Elle permet néanmoins d'estimer à sa juste valeur le poids des professions libérales dans l'économie suisse et son évolution au cours de ces dernières années⁴.

³ La liste des professions réglementées peut être consultée à l'adresse: <http://www.sbf.admin.ch/diploma/01783/index.html?lang=fr>.

⁴ Cette liste diffère de la classification du rapport antérieur en raison du passage au code à cinq chiffres de la nomenclature suisse des professions 2000. Toutefois, les différences sont marginales au niveau du contenu.

(Les termes désignant des personnes s'appliquent également aux femmes et aux hommes.)

Domaine technique

Architecte
Ingénieur civil
Ingénieur informatique
Ingénieur en machines
Ingénieur électronicien
Autres ingénieurs

Domaine du droit et de l'économie

Avocat et notaire
Réviseur
Fiduciaire et conseiller fiscal
Autres prestataires de services (conseiller économique, d'entreprise, financier, etc.)

Domaine de la santé et domaine social

Psychologue et conseiller en orientation professionnelle
Médecin
Pharmacien
Physiothérapeute, ergothérapeute, chiropraticien
Psychothérapeute (non médecin)
Dentiste
Vétérinaire
Sage-femme
Autres professions de la thérapeutique et de la technique médicale
Enseignant spécialisé, pédagogue spécialisé

Cas limites non pris en compte

Droguiste
Professions liées aux soins des mains et des pieds
Hygiéniste dentaire
Infirmier (y compris puéricultrice, infirmier diplômé en psychiatrie, aide familiale, infirmier en santé publique et autres professions en soins infirmiers)

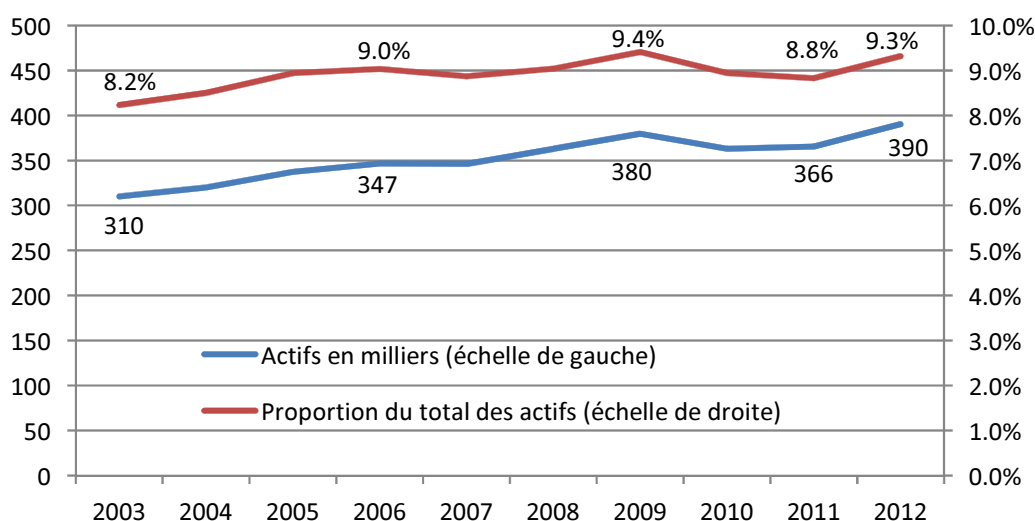
2.3 Poids des professions libérales dans l'économie suisse

2.3.1 Actifs exerçant une profession libérale

En 2012, près de 390 000 personnes, soit 9,3 % de l'ensemble de la population active occupée résidant de manière permanente en Suisse, exerçaient une profession libérale. Comme le montre l'illustration 1, les professions libérales ont gagné en importance au cours de ces neuf dernières années, tant en termes absolus que relatifs. En 2003, les professions libérales représentaient 8,2 % de l'ensemble de la population active occupée, soit 310 000 personnes.

Entre 2003 et 2012, l'emploi dans les professions libérales a progressé en moyenne de 2,6 % par année. Au cours de cette même période, l'emploi dans les autres professions n'a crû que de 1 % par année, tandis que l'emploi total affichait une croissance de 1,2 % par année.

Illustration 1. Actifs exerçant une profession libérale, en termes absolus, en milliers et en % du total (2003-2012)

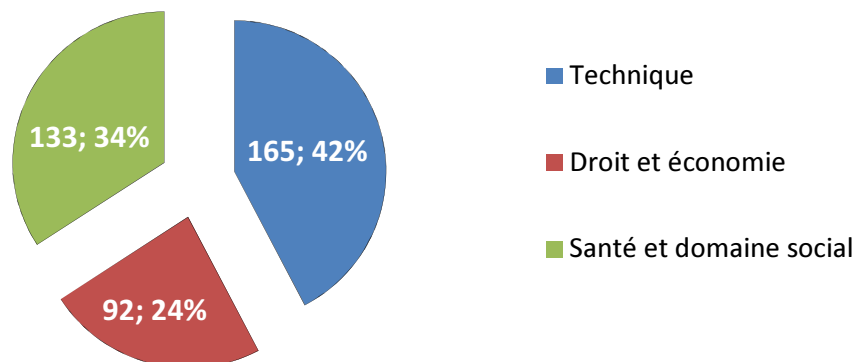


Source: OFS/ESPA (données compilées par le SECO)

En 2012, 165 000 actifs, soit 42 %, exerçaient une profession libérale dans le domaine technique (architectes et ingénieurs). En comparaison, 92 000 personnes, soit 24 %, travaillaient dans le domaine du droit et de l'économie (avocats, notaires, fiduciaires, conseillers en gestion d'entreprise, gestionnaires de fortune, etc.), alors que 133 000, ou 34 %, travaillaient dans le domaine social et de la santé (médecins, pharmaciens, psychologues, thérapeutes).

Des statistiques propres à chaque profession concernant l'évolution de l'emploi entre 2003 et 2012, l'importance de l'activité indépendante ainsi que la proportion d'actifs titulaires d'une formation du degré tertiaire pour l'année 2012 peuvent être consultées au tableau A1, en annexe au présent rapport.

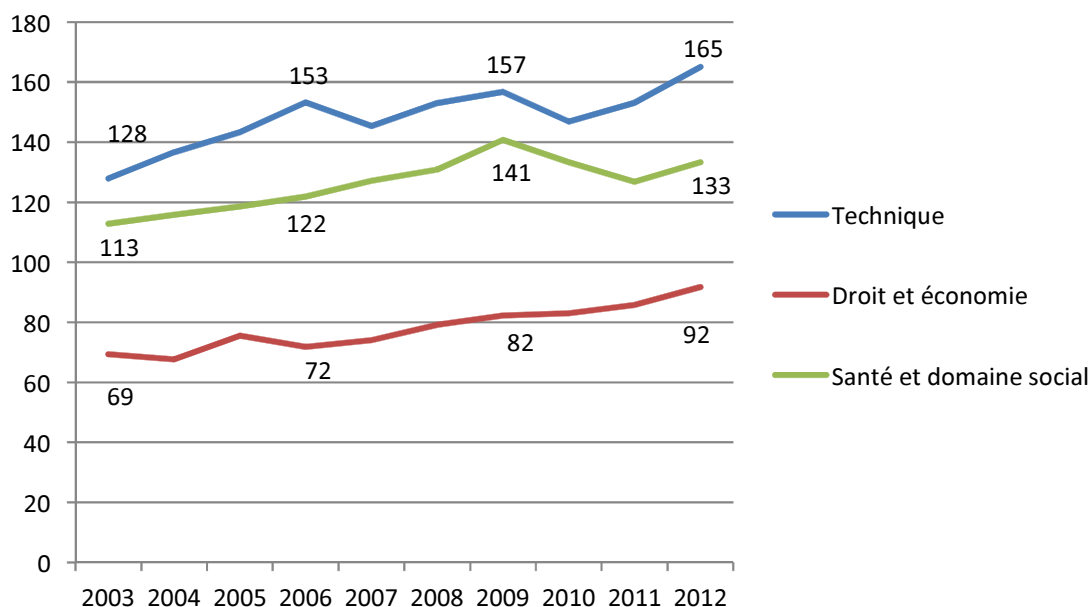
Illustration 2. Actifs exerçant une profession libérale, par domaine, en termes absolus, en milliers et en % (2012)



Source: OFS/ESPA (données compilées par le SECO)

Au cours des neuf années examinées (2003-2012), les trois domaines des professions libérales ont affiché une croissance nettement supérieure à la moyenne. Le taux d'activité dans le domaine «Droit et économie» a progressé le plus fortement, avec +32 %, suivi par les professions techniques (+29 %) et le domaine social et de la santé (+18 %). A titre comparatif, la croissance des professions autres que libérales a été de +9 % au cours de la même période.

Illustration 3. Actifs exerçant une profession libérale, par domaine, en termes absolus, en milliers (2003-2012)



Source: ESPA/OFS (données compilées par le SECO)

Les avocats et les notaires (+93 %), les vétérinaires (+61 %), les autres ingénieurs (+45 %), les autres professions de la thérapeutique et de la technique médicale (+42 %), les psychologues (+39 %), les réviseurs (+38 %) ainsi que les médecins (+37 %) ont affiché les progressions relatives les plus importantes entre 2003 et 2012. Par contre, les sages-femmes, les psychothérapeutes non médicaux, les pédagogues spécialisés, les dentistes et les pharmaciens ont présenté un taux de croissance de l'activité en baisse, ou inférieur à la

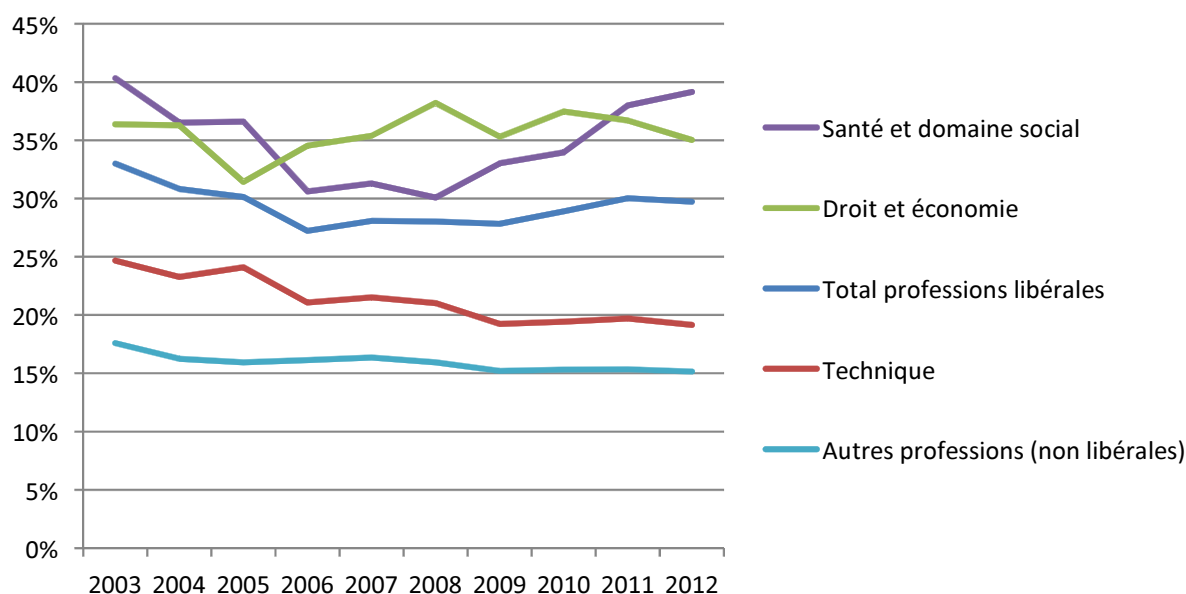
moyenne. Le tableau A1 fournit davantage d'informations concernant l'évolution de chaque type de profession.

2.3.2 Activité indépendante dans les professions libérales

En 2012, 30 % des personnes exerçant une profession libérale étaient indépendantes⁵. Entre 2003 et 2012, la proportion de ces personnes a reculé de 33 % à 30 %. Entre 2006 et 2010, ce taux a même baissé à près de 28 %, avant de remonter à 30 % en 2011.

La part des indépendants s'est élevée à 39 % en 2012 dans le domaine de la santé, contre 35 % dans le domaine du droit et de l'économie. Quant au domaine technique, cette proportion était nettement plus faible, soit 19 %. On constate dans cette catégorie également le recul le plus marqué depuis 2003. Toutefois, la part des indépendants actifs dans ces trois catégories de professions libérales était nettement supérieure à celle des autres catégories de professions (non libérales)⁶. S'agissant de ces dernières, la part des indépendants a reculé de 18 % en 2003 à 15 % en 2012.

Illustration 4. Part des indépendants dans les professions libérales, par catégorie (2003-2012)



Source: ESPA/OFS (données compilées par le SECO)

2.3.3 Niveau de qualification des personnes exerçant une profession libérale

En 2012, 84 % des actifs exerçant une profession libérale bénéficiaient d'une formation du degré tertiaire, le domaine technique venant en tête (88 %), suivi du domaine social et de la santé, puis de celui du droit et de l'économie. S'agissant des autres professions (non libérales), la part des titulaires d'une formation du degré tertiaire s'élevait à 31 %, contre 37 % pour l'ensemble de l'économie.

Entre 2003 et 2012, la part des actifs bénéficiant d'une formation du degré tertiaire a augmenté dans les trois catégories de professions libérales. Elle a le plus fortement progressé

⁵ Font partie des personnes indépendantes les groupes de personnes suivants: personnes indépendantes avec ou sans collaborateur, salariés/propriétaires de leur exploitation ainsi que membres de la famille travaillant dans l'exploitation.

⁶ Cet état de fait ne s'applique pas à chaque type de professions libérales. Pour connaître les analyses correspondantes, veuillez consulter le tableau A1 de l'annexe.

dans le domaine social et de la santé, avec 10 points de pourcentage, suivi du domaine du droit et de l'économie (+6 points de pourcentage) et du domaine technique (+5 points de pourcentage). Toutes professions libérales confondues, elle est passée de 77 % en 2003 à 84 % en 2012, soit une hausse de 7 points de pourcentage.

Les personnes exerçant une profession libérale présentaient déjà en 2003 un niveau de qualification très supérieur à la moyenne, ce qui n'est guère étonnant, puisque c'est là un trait caractéristique des professions libérales. Cette hausse de la part des personnes au bénéfice d'un niveau de qualification du degré tertiaire pourrait s'expliquer, d'une part, par le fait que les actifs plus jeunes exerçant une profession libérale sont plus nombreux à avoir obtenu à titre du degré tertiaire que les actifs plus âgés, qui entre-temps ont quitté le marché du travail. D'autre part, la hausse de l'immigration enregistrée ces dernières années dans les professions libérales pourrait aussi jouer un rôle: on constate en effet que les immigrés jouissent également plus souvent d'une formation de degré tertiaire que la main-d'œuvre indigène⁷.

Les catégories de professions se différencient par rapport à la proportion d'actifs au bénéfice d'une formation de degré tertiaire. En effet, alors que, pour certaines professions, une formation du degré tertiaire est absolument nécessaire (médecins, avocats, p. ex.), la part est nettement inférieure à 100 % dans d'autres professions (fiduciaires, sages-femmes, physiothérapeutes, autres professions de la thérapie et de la technique médicale, p. ex.). Une évaluation du niveau de formation des actifs exerçant une profession libérale pour l'année 2012 peut être consultée en annexe au tableau A1.

2.3.4 Mesure du poids économique

Il existe diverses mesures permettant de chiffrer l'importance économique d'une activité professionnelle. La mesure la plus évidente, et souvent la plus facile à utiliser, consiste à prendre le revenu horaire moyen qui peut être obtenu pour une activité lucrative donnée.

Les actifs exerçant une profession libérale gagnent à l'heure un montant supérieur à la moyenne, qui correspond à leur niveau de qualification plus élevé. Selon l'ESPA⁸ 2012, ces actifs gagnaient en moyenne 57 fr. 90 par heure. Ce revenu horaire est non seulement nettement supérieur à la moyenne de l'ensemble des autres catégories de professions (39 fr.), mais également plus élevé que la moyenne de toutes les catégories de professions confondues (40 fr. 70).

Dans le domaine du conseil financier et juridique, la rémunération horaire moyenne est la plus élevée des trois catégories considérées, à savoir 68 fr. 70. En ce qui concerne la santé et le domaine social, celle-ci s'élève à 56 fr. 60, contre 53 fr. 20 pour le domaine technique.

Sur la base de l'ESPA, le total des revenus réalisés par les professions libérales se chiffrait à près de 43 milliards de francs en 2012⁹. En raison de la rémunération horaire moyenne plus

⁷ V à cet égard: SECO et al. (2013), Neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE: répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail. Berne, 11 juin 2013, p. 34 ss.

⁸ Dans l'ensemble, l'Enquête sur la structure des salaires (ESS) de l'OFS représente la source la plus importante permettant de déterminer le niveau des salaires. Toutefois, dans le cas présent, elle n'est pas pertinente dans la mesure où les actifs indépendants ne sont pas inclus. En outre, il manque des informations sur l'année d'immigration des travailleurs, tandis que la profession exercée n'a pas été répertoriée avant 2012. En revanche, l'échantillonnage de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) comprend les actifs occupés issus de l'ensemble de la population résidant de manière permanente en Suisse. En raison du volume plus faible de cet échantillonnage, les données ci-dessus présentent certaines imprécisions statistiques.

⁹ Ces estimations doivent toutefois être interprétées avec prudence. En effet, la masse salariale des actifs pour lesquels aucune donnée de salaire n'était disponible a fait l'objet d'une simple extrapolation. Les salaires provenant d'activités annexes n'ont pas été pris en compte. En outre, les salaires des résidents de courte durée et des frontaliers, de même que les salaires d'apprentissage n'en font pas partie.

élevée, la part des professions libérales rapportée au total des revenus se situe également nettement au-dessus de la part rapportée au total des actifs (14 % contre 9,3 %).

Dans un contexte macroéconomique, on recourt parfois à la création de valeur brute par heure de travail (= productivité du travail par heure) pour évaluer la valeur économique d'une activité. Toutefois, cette méthode ne se prête pas à la mesure du poids économique des professions libérales, étant donné que les comptes nationaux (CN) présentent certes la création de valeur brute par branche économique, mais ne fait pas de distinguo entre les catégories de professions. Il n'est donc pas possible de délimiter précisément les activités indépendantes¹⁰.

3 Enjeux pour les professions libérales à la suite de l'ouverture accrue des frontières

3.1 Libre circulation des personnes avec l'UE/AELE pour les personnes exerçant une profession libérale

3.1.1 Principes

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹¹ a introduit, depuis le 1^{er} juin 2002, la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE¹² par une ouverture graduelle et contrôlée du marché du travail. Il s'applique aux salariés, aux indépendants, aux fournisseurs de services transfrontaliers (jusqu'à 90 jours par année civile) et aux personnes sans activité lucrative qui disposent de ressources financières suffisantes. L'ALCP aplanit ainsi notamment la voie pour le commerce des services à caractère personnel dans le secteur des professions libérales.

La reconnaissance mutuelle des diplômes professionnels et la coordination des systèmes de sécurité sociale sont partie intégrante du droit régissant la libre circulation des personnes. Des mesures d'accompagnement ont été introduites, afin de protéger les salariés suisses contre la sous-enchère sur les conditions de salaire et de travail suisses.

La reconnaissance mutuelle des diplômes revêt une importance particulière pour l'exercice des droits à la libre circulation dans les professions libérales, étant donné que les diplômes représentent souvent une condition formelle à l'exercice d'une profession. La reconnaissance des qualifications professionnelles est régie, depuis le 1^{er} juin 2002, par l'annexe III de l'ALCP. Depuis cette date, il existe ainsi un dispositif législatif relativement complet permettant aux personnes exerçant une profession libérale d'offrir leurs services au sein de l'UE.

¹⁰ Dans la branche «Activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie» selon NOGA, codes 69-71, le compte de production présente une création de valeur brute de l'ordre de 29 milliards de francs. Cette branche regroupe les entreprises exerçant une activité libérale dans le domaine du conseil financier et juridique, ainsi que dans l'architecture et l'ingénierie. Seule une partie des actifs de ces branches exercent eux-mêmes une profession libérale (services de soutien, tels que secrétariat, etc.), tandis que de nombreuses activités libérales sont exercées dans d'autres branches, comme par exemple la santé ou l'éducation, les services spécialisés dans les technologies de l'information et de la communication ou les services financiers.

¹¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681).

¹² Des dispositions similaires s'appliquent à l'AELE; par souci de simplification, il sera fait référence uniquement à l'UE dans le présent rapport.

3.1.2 Evolution dans le temps: reprise de la directive 2005/36/CE

La directive 2005/36/CE¹³ consolide le système de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles en vigueur dans l'ALCP depuis 2002¹⁴. Elle abroge la plupart des directives dont elle reprend le contenu, sans y apporter de modifications matérielles essentielles. Cette directive ne modifie donc pas fondamentalement la portée des règles de reconnaissance des qualifications des professions libérales, hormis, dans une certaine mesure, lorsque la profession est exercée à titre de prestataire de services (v. ch. 3.1.4).

La directive 2005/36/CE a été adoptée dans l'UE en 2005; elle y est devenue effective après la fin du délai de transposition de deux ans, soit en septembre 2007. La Suisse a entamé le processus de reprise de cette directive en 2007. Les négociations ont été bloquées pendant deux ans par les questions institutionnelles, et ce n'est qu'en septembre 2011 que la Suisse et l'UE ont pu s'entendre sur la reprise de la directive 2005/36/CE¹⁵. La Suisse a, dès ce moment, bénéficié d'un délai d'adaptation de deux ans, comme les Etats membres, pour procéder à la mise en œuvre de la directive dans sa législation interne; les travaux législatifs ont porté sur la nouvelle procédure de déclaration pour les prestataires de services (v. 3.1.4). Pendant ce délai, la directive 2005/36/CE était applicable à titre provisoire, à l'exception des dispositions relatives à la libre prestation de services, qui devaient précisément faire l'objet d'une adaptation dans le droit interne¹⁶.

La Suisse a notifié à l'UE le 31 août 2013 l'accomplissement de ses procédures internes d'adaptation. La directive 2005/36/CE est intégralement applicable à la Suisse depuis le 1^{er} septembre 2013.

3.1.3 Ouverture des frontières pour les professions libérales: des régimes différenciés

3.1.3.1 Le champ d'application de la directive 2005/36/CE

Il est extrêmement difficile de donner une image uniforme de la reconnaissance des qualifications professionnelles des professions libérales, car elles sont soumises à plusieurs régimes juridiques différents. En substance, on peut citer les régimes suivants:

- les avocats sont soumis à deux directives spéciales, ce dès l'entrée en vigueur de l'ALCP en 2002. L'une concerne l'établissement, l'autre la libre prestation de services;
- les activités financières, exercées notamment par les banquiers privés, par les gérants de fortune et, le cas échéant, par les agents fiduciaires, sont régies par des directives que la Suisse n'a pas reprises dans un accord bilatéral. Ces directives con-

¹³ 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, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes et l'annexe K, appendice 3 de la Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Echange.

¹⁴ Les directives abrogées par la directive 2005/36/CE avec effet au 20 octobre 2007 sont les suivantes: directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE et 1999/42/CE. Les directives concernant les avocats (directives 77/249/CEE et 98/5/CE), également reprises dans l'annexe III, restent en vigueur.

¹⁵ Voir, pour plus de précisions, les réponses du Conseil fédéral à la question Tschümperlin (10.1058) et à l'interpellation Schwaller (08.3143).

¹⁶ L'Assemblée fédérale a approuvé, le 14 décembre 2012, la loi fédérale portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LPPS, RS 935.01). Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013.

tiennent des règles de reconnaissance des qualifications professionnelles qui ne s'appliquent pas à la Suisse. Il convient de préciser que la conception future du régime des Etats tiers proposé dans le projet de révision de la directive concernant les marchés d'instruments financiers (MiFID) a une influence non négligeable sur les conditions d'accès au marché de l'UE pour les prestataires de services financiers suisses. L'harmonisation de l'accès au marché pour les prestataires d'Etats tiers, qui fait l'objet de discussions dans le cadre de la révision de la directive MiFID, pourrait éventuellement contenir une obligation d'établissement stricte, ce qui aurait de lourdes conséquences, notamment pour les prestataires indépendants de services financiers en Suisse dont la clientèle se situe dans la zone UE;

- les autres professions libérales (professions médicales universitaires, notaires, chiropraticiens, psychologues, psychothérapeutes, ingénieurs, architectes, logopédistes etc.) sont soumises à la directive 2005/36/CE, qui contient elle-même plusieurs régimes de reconnaissance différents. Afin de bien comprendre son champ d'application, ses limites et les possibilités concrètes de reconnaissance des qualifications qu'elle offre, il convient de s'arrêter brièvement sur son fonctionnement.

3.1.3.2 Le régime de la libre circulation des personnes pour les avocats issus de l'UE/AELE

La libre circulation des avocats repose sur la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA) (v. également chap. 4.4.2). Trois catégories doivent être distinguées.

L'avocat issu de l'UE/AELE peut exercer la profession d'avocat en Suisse (représentation de parties devant des autorités judiciaires) sous le régime de la libre prestation des services, soit durant 90 jours par année civile, sous son titre professionnel d'origine. L'avocat prestataire de services n'est pas inscrit dans un registre.

En outre, l'avocat issu de l'UE/AELE peut pratiquer en Suisse de manière permanente sa profession sous son titre d'origine. Dans ce cas, il doit s'inscrire à un registre auprès des autorités de contrôle du canton dans lequel il a son adresse commerciale.

Enfin, l'avocat issu de l'UE/AELE peut, sous certaines conditions (épreuve d'aptitude ou trois ans au minimum d'exercice du droit suisse, inscription dans le registre, ou exercice de moins de trois ans du droit suisse et inscription dans le registre, avec entretien visant à vérifier les capacités professionnelles), demander à être inscrit dans un registre cantonal et ainsi exercer la profession d'avocat (représentation de parties) sur un pied d'égalité avec les avocats suisses. Outre le titre professionnel du canton dans le registre duquel l'avocat est inscrit, le titre d'origine peut également être utilisé.

3.1.3.3 Les professions réglementées selon la directive 2005/36/CE

La directive 2005/36/CE vise à lever les obstacles législatifs posés à l'accès au marché du travail. Elle cherche donc à offrir des solutions lorsqu'un Etat décide de réglementer l'accès aux professions par l'exigence de qualifications professionnelles spécifiques (professions réglementées). Au sens de l'art. 3, al. 1, let. a, de la directive 2005/36/CE, on entend par profession réglementée une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès ou l'exercice est subordonné, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, que l'Etat définit forcément par référence à son propre système de formation.

Lorsque l'accès à une profession spécifique n'est pas soumis à une exigence de qualification (professions non réglementées), le professionnel ne rencontre pas d'obstacle légal pour accéder au marché du travail. Il peut donc accéder au marché du travail directement avec son titre national (en l'espèce suisse). Pour les professions non réglementées, la reconnaissance des qualifications professionnelles n'est ni nécessaire, ni possible (en tout cas pas en vertu de la directive 2005/36/CE).

Le professionnel ne rencontrera donc pas d'obstacles législatifs pour accéder au marché du travail étranger; par contre, il pourra se heurter à des obstacles économiques, comme un marché du travail saturé, une éventuelle méfiance de clients potentiels due à une méconnaissance des capacités professionnelles, ou simplement un manque de connaissance des spécificités du pays d'accueil. Tous ces obstacles non législatifs ne sont pas réglés par la directive 2005/36/CE.

Chaque pays applique une réglementation des professions différente. Un Etat peut donc choisir de réglementer une profession, alors que son voisin aura décidé de la laisser libre. Cet élément rend le système compliqué. En effet, les possibilités à disposition des professions libérales de faire reconnaître leurs qualifications dans l'UE varient d'un pays à l'autre. Lorsque la profession est réglementée, les régimes décrits sous les chiffres 3.1.3.4 et 3.1.3.5 ci-dessous s'appliquent. Lorsque l'Etat d'accueil ne réglemente pas la profession libérale en question, l'accès au marché est libre sans qu'il soit nécessaire de faire reconnaître le titre.

Le fait que le champ d'application de la directive 2005/36/CE est limité aux professions réglementées rend dès lors difficile toute conclusion univoque pour les professions libérales.

3.1.3.4 La directive 2005/36/CE appliquée aux professions médicales universitaires, aux architectes et aux sages-femmes

Pour sept professions sectorielles (médecin, pharmacien, dentiste, vétérinaire, sage-femme, infirmier en soins généraux, architecte), la reconnaissance est automatique. Pour chacune de ces professions, il existe une liste des titres de formation reconnus pour chaque Etat membre. L'Etat d'accueil n'a pas le droit de contrôler le contenu du cursus étranger, puisque les exigences en matière de formation ont été harmonisées dans l'ensemble de l'UE. Il doit se borner à confirmer que le diplôme en question figure dans la liste des titres de formation automatiquement reconnus.

Pour ces sept professions, la procédure est relativement transparente en ce sens que l'on sait à l'avance si le titre sera reconnu ou non. En outre, la reconnaissance ne peut pas être assortie de conditions, comme un examen d'aptitude ou un stage.

3.1.3.5 La directive 2005/36/CE appliquée aux chiropraticiens, notaires, ingénieurs, psychologues, psychothérapeutes, logopédistes

Pour ces professions, la reconnaissance est régie par le système général de reconnaissance (Titre III, chap. I, de la directive 2005/36/CE). Ce système prévoit que tout professionnel pleinement qualifié dans son Etat d'origine doit être autorisé à exercer sa profession dans toute l'UE. Ce principe de base est très souple en ce sens qu'il est axé sur des professions et non sur des niveaux de formation. Il permet notamment à des professionnels suisses titulaires d'un diplôme du degré tertiaire B d'avoir accès à sa profession même si l'Etat d'accueil exige un niveau de formation tertiaire A (pour autant qu'il soit formé en Suisse pour exercer les mêmes activités professionnelles).

Une fois le droit d'exercer la profession établi, le système général de reconnaissance permet à l'Etat d'accueil de comparer la formation étrangère avec ses propres exigences et d'imposer des mesures de compensation lorsque le contenu de la formation étrangère pré-

sente des différences substantielles. Si le droit à la reconnaissance ne peut pas être refusé, il peut être soumis à des conditions, à savoir un examen d'aptitude ou un stage d'adaptation, rendant la procédure assez longue.

Comme la reconnaissance dépend d'une comparaison des formations dans chaque cas d'espèce, et que de ce fait l'issue de la procédure dépend de la manière dont l'Etat d'accueil réglemente sa formation, il n'est pas possible de préciser plus en détail sous quelles conditions les professions libérales sont reconnues dans l'UE.

3.1.3.6 Les conditions d'accès à une profession hors qualifications professionnelles

La réglementation des qualifications professionnelles n'est pas le seul obstacle à l'accès à une profession. Il est parfois nécessaire de s'inscrire dans un registre, de conclure une assurance pour couvrir les risques que fait courir l'activité ou de disposer de locaux adéquats. Ces conditions sont parfois réglées par la directive 2005/36/CE; par exemple, l'obligation d'être inscrit dans un registre est assimilée à une réglementation, si le droit à l'inscription dépend des qualifications professionnelles. Concernant les assurances, le professionnel étranger devra s'assurer comme les nationaux et disposer de locaux adéquats si la législation de l'Etat d'accueil le requiert. Pour ces exigences annexes, le professionnel étranger doit simplement les respecter sans qu'il soit nécessaire de prévoir des mécanismes, comme cela doit être le cas pour l'exigence de qualifications professionnelles.

3.1.3.7 Conclusion intermédiaire: pas de changement fondamental en termes de droit à l'établissement

On déduit de ces explications qu'il n'est pas possible d'analyser la portée de la directive 2005/36/CE pour les professions libérales en tant que telles. Les possibilités de reconnaissance des qualifications professionnelles dépendent en effet de la réglementation du pays d'accueil, du régime juridique applicable à la profession en question et, finalement, de l'état du marché du travail à l'étranger. La crise économique qui sévit en Europe a fatalement des répercussions négatives sur les possibilités qu'ont les professions libérales d'exporter leurs compétences.

Par ailleurs, la directive 2005/36/CE ne pose pas réellement de défi nouveau en ce sens qu'elle n'ouvre pas réellement le marché par rapport à la situation qui prévalait depuis 2002 sous l'empire des anciennes directives¹⁷. A l'exception de la procédure pour les prestataires de services (v. chap. 3.1.4), le marché était déjà ouvert depuis 2002; les possibilités du système de reconnaissance des qualifications professionnelles et ses limites n'ont pas fondamentalement évolué depuis l'adoption de la directive 2005/36/CE.

3.1.4 La nouvelle procédure de vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services

3.1.4.1 La nouvelle réglementation en bref

La directive 2005/36/CE instaure – et c'est là sa principale innovation – la libre prestation des services pour des personnes qui fournissent un service temporairement et occasionnellement (pendant 90 jours de travail effectifs au maximum) dans un autre Etat membre dans le cadre d'une profession réglementée, sans s'y établir durablement. Elle instaure donc une double procédure: la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les membres des professions libérales qui s'établissent à l'étranger (v. chap. 3.1.2 et 3.1.3) et une procédure de déclaration pour les membres des professions libérales qui fournissent une prestation de services (v. chap. 3.1.4).

¹⁷ Voir la note de bas de page 11.

Aux termes de l'article 7 de la directive 2005/36/CE, les Etats de l'UE peuvent instaurer une procédure de déclaration et de vérification des qualifications pour les professions réglementées. Si un Etat choisit de ne pas instaurer la procédure prévue par ledit article, les prestataires de services peuvent exercer leur activité sans déclaration. La déclaration peut être exigée pour toutes les professions réglementées. Après réception de celle-ci, seules peuvent être vérifiées les qualifications des professions qui ont des implications pour la santé ou la sécurité publique. En cas de différence substantielle entre les qualifications professionnelles du prestataire et la formation exigée dans l'Etat membre d'accueil, l'accès à l'activité professionnelle dépend de la réussite d'une épreuve d'aptitude selon l'art. 7, par. 4, de la directive 2005/36/CE. Cette épreuve, qui ne peut être imposée que pour l'exercice de professions auxquelles s'applique le système général de reconnaissance, offre la possibilité aux prestataires de services de démontrer qu'ils ont acquis les connaissances et compétences manquantes. Pour les professions sectorielles, la reconnaissance est automatique, de sorte qu'elle ne peut donner lieu à aucune épreuve d'aptitude.

3.1.4.2 La nouvelle procédure appliquée aux citoyens de l'UE en Suisse

Le 1^{er} septembre 2013 sont entrées en vigueur la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications (LLPS) ainsi que son ordonnance d'application du 26 juin 2013 (OPPS). Il s'agit de la dernière étape du processus de reprise de la directive européenne 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Désormais, dans le cadre de l'Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes, la Suisse applique les mêmes dispositions en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles que celles qui sont en vigueur au sein de l'UE.

Les ressortissants de l'UE/AELE qui, dans une profession réglementée, fournissent temporairement et occasionnellement un service en Suisse (90 jours de travail au maximum par an), doivent passer par une procédure de déclaration pour les prestataires de services à partir du 1^{er} septembre 2013. La déclaration est adressée de manière centralisée au SEFRI, qui en examine la recevabilité et la transmet ensuite à l'autorité compétente pour vérification des qualifications¹⁸.

3.1.4.3 La nouvelle procédure appliquée aux citoyens suisses dans l'UE

Depuis le 1^{er} septembre 2013, les citoyens et entreprises suisses qui entendent fournir un service dans un pays de l'UE/AELE peuvent bénéficier de la procédure accélérée de vérification de leurs qualifications professionnelles. Comme la Suisse, les Etats de l'UE ont décidé d'exiger une procédure de déclaration. Celle-ci est tantôt centralisée, tantôt de la compétence des autorités locales. On rencontre ici aussi des disparités selon les pays dues à des différences dans l'organisation territoriale de chaque pays.

La procédure est simple dans ses principes, mais peut varier d'un pays à l'autre. Ses caractéristiques principales sont les suivantes;

- les délais sont dynamiques et la procédure est relativement rapide;
- une vérification des qualifications professionnelles, à savoir une comparaison de la formation suisse avec le diplôme exigé par l'Etat d'accueil, n'est possible que si la profession a un impact sur la santé ou la sécurité publique. Si la profession en question n'a pas d'impact sur la santé ou la sécurité publique, l'Etat d'accueil doit autoriser à l'exercer en

¹⁸ Pour plus de précisions sur le déroulement de la procédure, voir le message du Conseil fédéral du 4 avril 2012, FF 2012 4103.

qualité de prestataire de services, même si elle est réglementée et même si le cursus suisse diffère de la formation du pays d'accueil;

- une vérification des qualifications professionnelles n'est pas possible si le diplôme du prestataire doit être reconnu automatiquement (ce régime s'applique aux professions suivantes: médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires, sages-femmes, infirmiers en soins généraux et architectes), ou si la profession bénéficie de la reconnaissance de l'expérience professionnelle;
- il est en général obligatoire de déclarer sa prestation avant le début de l'activité;
- la durée de la prestation est limitée à 90 jours ouvrables par année civile. Cette durée peut être fractionnée en plusieurs périodes;
- si la prestation doit avoir lieu plusieurs années de suite, la déclaration doit être renouvelée chaque année;
- certaines professions sont soumises à des régimes spéciaux¹⁹.

Les délais de traitement que l'autorité compétente du pays d'accueil doit respecter sont les suivants.

Profession	Délai
Professions non réglementées dans le pays d'accueil	Exercice direct de la profession; pas de déclaration possible.
Professions réglementées mais sans impact sur la santé ou la sécurité publique	Si l'Etat d'accueil n'exige pas de déclaration, la profession peut être directement exercée. Si l'Etat d'accueil exige une déclaration, il doit donner la possibilité de débiter l'activité dans le délai d'un mois dès le dépôt de la déclaration.
Professions réglementées avec impact sur la santé ou la sécurité publique	Dans le délai d'un mois dès le dépôt de la déclaration, l'autorité compétente de l'Etat d'accueil doit communiquer si elle a constaté des différences dans les formations et si elle exige une épreuve d'aptitude. Si elle exige une épreuve d'aptitude, l'autorité doit, dans le même délai d'un mois, indiquer quand et où l'épreuve a lieu. Celle-ci doit avoir lieu dans le mois qui suit la décision. La procédure peut donc durer deux mois au plus (les cas de suspension de la procédure pour difficulté inattendue étant réservés).

Si l'autorité ne respecte pas ces délais, le prestataire a le droit de commencer son activité.

Les détails pratiques, comme les adresses de contact dans les pays limitrophes à la Suisse, les différents documents à produire ainsi que l'endroit où les obtenir en Suisse ont fait l'objet d'une note d'information qui a été transmise à l'Union suisse des professions libérales et à l'Union suisse des arts et métiers en août 2013.

3.1.4.4 Conclusion intermédiaire: la prestation de services est facilitée

La directive 2005/36/CE apporte des innovations bienvenues en termes d'accès aux professions réglementées dans le cadre d'une prestation de services. Les délais sont raccourcis et

¹⁹ V. chap. 3.1.3.1.

la vérification des qualifications doit se limiter aux différences de formation qui peuvent nuire à la santé ou à la sécurité des destinataires des services. Les professions libérales peuvent profiter de ces innovations dans l'UE depuis le 1^{er} septembre 2013, date de l'entrée en vigueur de cette procédure pour la Suisse.

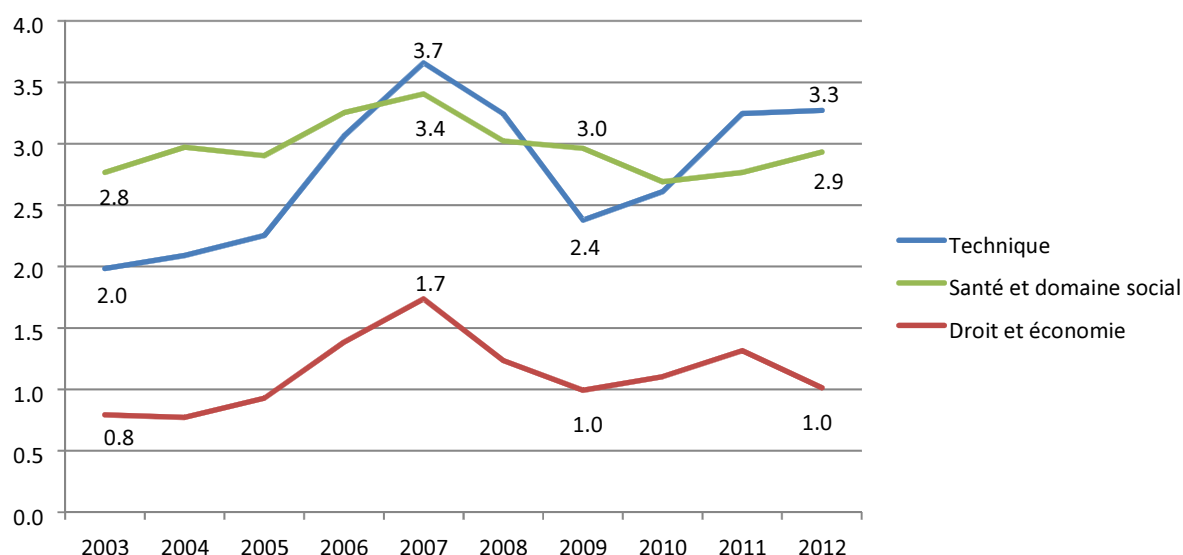
3.2 Immigration de ressortissants exerçant une profession libérale depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE

3.2.1 Professions libérales: immigration en provenance de l'UE/AELE suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP

A la suite de l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, le marché du travail suisse a gagné en attrait pour la main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE. Les entreprises ont largement profité de l'accès simplifié à ce réservoir potentiel de main-d'œuvre, ce qui a permis à la Suisse d'afficher depuis une bonne décennie une croissance largement supérieure à celle des années 1990 sur les plans économique, démographique et du marché du travail.

L'immigration vers la Suisse s'est répartie ces dernières années de manière assez large sur les différentes branches de l'économie suisse. Il est toutefois frappant de constater que, à la différence des périodes précédentes caractérisées par une forte immigration, ces dix dernières années ont vu une hausse de personnes immigrées très qualifiées, voire hautement qualifiées. Au cours des années 1970 à 1990, la Suisse a attiré pour l'essentiel une main-d'œuvre relativement peu qualifiée, exerçant pour la première fois en Suisse une activité saisonnière dans des branches comme la construction, l'hôtellerie-restauration ou l'agriculture.

Illustration 5. Immigration des ressortissants de l'UE-27/AELE avec activité lucrative dans les trois catégories de professions libérales, 2003-2012 (en milliers)



Source: OFM/SYMIC (données compilées par le SECO)

Les personnes exerçant une profession libérale ont également profité de l'ALCP. En effet, entre 2003 et 2012, 6900 personnes en moyenne ont immigré chaque année en Suisse, afin d'y exercer une activité professionnelle libérale. En guise d'illustration, 1100 personnes en moyenne travaillaient dans le conseil financier et juridique, 2800 dans le domaine technique et 3000 dans le domaine social et de la santé. C'est avant tout dans les professions tech-

niques et celles du domaine du droit et de l'économie que l'on constate une forte sensibilité conjoncturelle à l'immigration. Les taux d'immigration les plus élevés ont été enregistrés en 2007, soit l'année avant l'éclatement de la crise financière mondiale. Après un recul marqué, mais passager, de l'immigration entre 2007 et 2009, celle-ci s'est à nouveau orientée à la hausse au cours de la phase de reprise, professions libérales incluses.

3.2.2 Statistiques relatives à la reconnaissance des diplômes dans les professions réglementées

Les statistiques relatives à la reconnaissance des diplômes dans les professions réglementées fournissent également un aperçu de l'importance de l'immigration dans les professions libérales. Toutefois, la pertinence statistique est, pour différentes raisons, limitée et varie fortement d'une profession à l'autre. Les données statistiques des citoyens de l'UE/AELE qui exercent une profession libérale en Suisse ne sont pas toujours disponibles. En particulier, les professions libérales non réglementées en Suisse échappent à tout contrôle ou à tout recensement; il en va ainsi des agents fiduciaires, du domaine de l'informatique, de la comptabilité; pour les ingénieurs civils et les architectes, six cantons réglementent l'activité, de sorte qu'il est impossible d'avoir une vue d'ensemble de la situation au niveau national.

Selon la loi sur la libre circulation des avocats,²⁰ les avocats issus de l'UE/AELE qui souhaitent pratiquer la représentation en justice en Suisse doivent être inscrits dans le registre du canton concerné. En septembre 2013, au total 422 **avocats issus de l'UE/AELE** étaient inscrits en Suisse, soit 3,7 % de l'ensemble des avocats pratiquant la représentation en justice. Ce sont les cantons frontaliers comme le Tessin (9,1 %), la Thurgovie (8,7 %), Schaffhouse (7,1 %), Bâle-Campagne (4,9 %) et Genève (4,6 %) qui ont affiché des taux plus élevés que la moyenne. Dans le canton de Zoug, le taux élevé de 6,5 % s'explique par la forte présence d'entreprises internationales qui s'y sont établies²¹.

Les données relatives à la reconnaissance des diplômes étrangers de **médecin, dentiste, pharmacien, vétérinaire et chiropraticien** sont publiées sur le site internet de l'OFSP²². Pour les années 2002 à 2013 (30 juin), l'OFSP a reconnu 22 256 diplômes, dont 11 996 (54 %) venaient d'Allemagne, 2742 (12 %) d'Italie et 2722 (12 %) de France. En outre, 1229 (6 %) diplômes reconnus concernaient les personnes issues des nouveaux Etats membres d'Europe de l'Est (UE-10). Ces chiffres ont progressé au fur et à mesure de l'élargissement successif de la libre circulation des personnes. En 2012, 10 % des diplômes reconnus concernaient des ressortissants de l'UE-10.

Ainsi que le montre la mise en parallèle des données portant sur les diplômes reconnus à l'illustration 6 avec les chiffres de l'immigration à l'illustration 5, ces deux variables ne sont pas directement interdépendantes. Selon la loi sur les professions médicales (LPMéd), une reconnaissance des diplômes est nécessaire pour toute personne souhaitant exercer une activité médicale sous sa propre responsabilité. Certains cantons et hôpitaux exigent également une reconnaissance pour les personnes exerçant en qualité de salarié, si bien que le nombre de diplômes reconnus est la plupart du temps inférieur aux chiffres de l'immigration.

La raison de la hausse marquée des diplômes reconnus après 2009 s'explique avant tout par l'assouplissement du gel des admissions au 1^{er} janvier 2010 et par sa suspension provi-

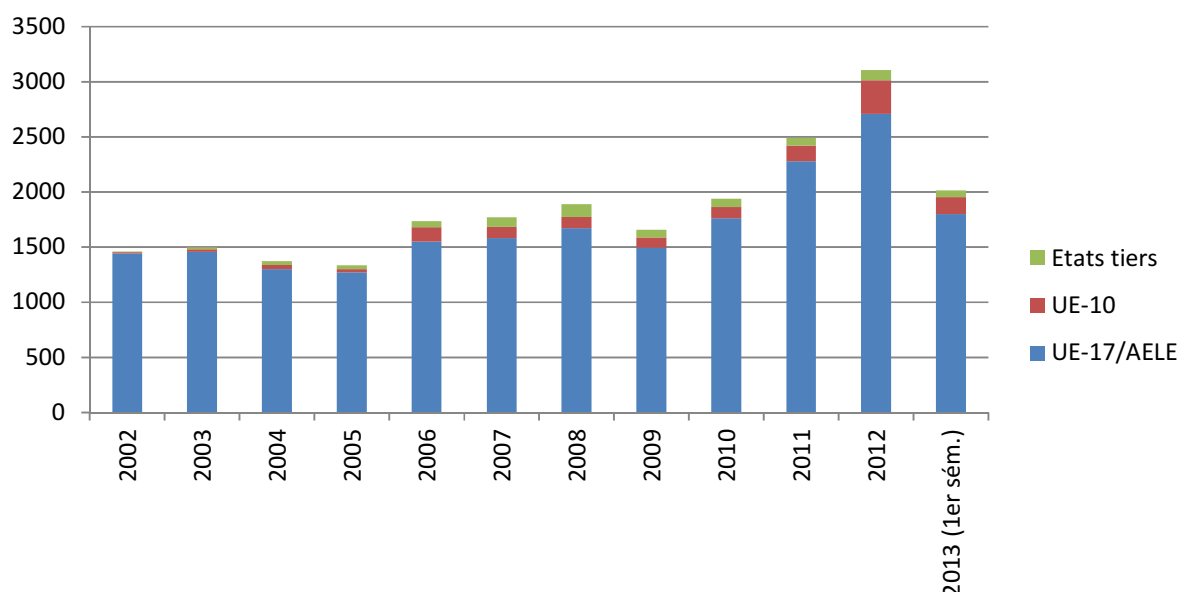
²⁰ Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (RS 935.61).

²¹ Appenzell Rhodes-Intérieures compte également un avocat issu de l'UE, tandis que trois exerçaient dans le canton de Nidwald. La faiblesse des chiffres rend l'interprétation des taux difficile.

²² <http://www.bag.admin.ch/themen/berufe/00406/00550/index.html?lang=fr>

soire dès le début de 2012²³. Lors de sa session d'été 2013, le Parlement a une nouvelle fois donné la compétence aux cantons de limiter les admissions des médecins qui souhaitent pratiquer une activité indépendante ou salariée dans un cabinet privé ou exercer dans une institution de soins ambulatoires ou dans le secteur ambulatoire d'un hôpital. Cette nouvelle version du gel des admissions s'applique aux médecins de premier recours et aux spécialistes. Conformément au droit fédéral urgent, elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013 et déploie ses effets jusqu'au 30 juin 2016. Alors que divers cantons (notamment GE, VD, TI, BS, BL, SO, BE, LU, SG, TG) limitent à nouveau déjà les admissions, d'autres cantons y renoncent (notamment ZH et AG)²⁴.

Illustration 6. Diplômes reconnus pour les médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires et chiropraticiens, par année (2002 à fin juin 2013)²⁵



Source: OFSP

En ce qui concerne les diplômes délivrés entre 2002 et juin 2013, il s'agit de diplômes de médecins (16 479, soit 74 %), de dentistes (3537, soit 16 %), de pharmaciens (1856, soit 8 %), de vétérinaires (384, soit 2 %) et de chiropraticiens (3, soit 0 %).

Concernant les **architectes**, le SEFRI a connu une forte augmentation en chiffres absolus depuis 2011; les demandes, jusqu'alors anecdotiques, ont atteint le nombre de 124 en 2012, ce qui reste un chiffre très faible. Les demandes d'**ingénieurs civils** se comptent sur les doigts d'une main. Deux raisons à cela: en premier lieu, à l'image des architectes, la profession n'est réglementée que dans quelques cantons. La plupart des ingénieurs civils titulaires de qualifications étrangères travaillent vraisemblablement dans des cantons qui ne réglementent pas leur activité (avant tout les cantons germanophones). Vu la pénurie de main-d'œuvre dans le domaine de l'ingénierie, trouver un emploi sans reconnaissance ne pose

²³ Ce gel des admissions s'est cantonné aux médecins spécialistes ainsi qu'aux pharmaciens. Toutefois, les cantons ont obtenu la compétence de l'élargir aux médecins travaillant dans le secteur ambulatoire en milieu hospitalier. Cette modification, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, a été valable jusqu'au 31 décembre 2011.

²⁴ Dans l'interprétation des données portant sur la reconnaissance des diplômes, il convient de savoir que, en raison d'incertitudes liées à d'éventuelles limitations d'admission, il peut arriver que des demandes de reconnaissance et d'admission soient déposées de manière préventive. De plus, les personnes qui ont immigré plus tôt et qui ont décidé, seulement après quelques années, d'exercer une activité sous leur propre nom ont certainement contribué à l'augmentation du nombre de reconnaissances des diplômes.

²⁵ La statistique comprend également les diplômes d'Etats tiers reconnus de manière indirecte, en se basant sur une reconnaissance du diplôme par un pays membre de l'UE/AELE (reconnaissance de reconnaissance).

aucun problème. En second lieu, la profession d'ingénieur n'est pas soumise à la reconnaissance automatique du diplôme, au contraire des architectes, ce qui explique certainement que les ingénieurs ne déposent une demande qu'en cas de stricte nécessité.

Concernant les **sages-femmes**, le nombre de reconnaissances se monte à une cinquantaine par année.

S'agissant de la procédure de déclaration pour les **prestataires de services de l'UE/AELE en Suisse**, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013, il est trop tôt pour articuler des chiffres précis. On peut seulement indiquer que le SEFRI n'a reçu, en quelques semaines d'activité, pour ainsi dire aucune demande émanant des professions libérales.

3.2.3 Importance de l'immigration dans les professions libérales sur le marché du travail suisse

Les chiffres issus de l'immigration, tels que reproduits au chap. 3.2.1 du présent rapport, de même que les procédures de reconnaissance pour les professions réglementées ne permettent pas de saisir directement l'importance de l'immigration des professions libérales. Cela s'explique avant tout par le fait que nombre d'actifs qui immigreront chaque année en Suisse quittent notre pays après un séjour relativement court, à titre temporaire ou permanent. En fin de compte, ce qui est important, tant sous l'angle du marché du travail que de l'économie, c'est de connaître la part des actifs qui ont immigré en Suisse et la contribution du solde migratoire au développement de l'emploi en Suisse sur une plus longue période. Les informations contenues dans le système SYMIC ne permettent pas d'y répondre, car la raison du séjour et, partant, le type de profession exercée par les personnes immigrées ne sont connus qu'au moment de leur arrivée en Suisse. Ces informations ne sont pas disponibles pour les personnes qui quittent le pays, si bien qu'il n'existe aucun solde migratoire par catégorie de professions²⁶.

Le présent rapport se fonde donc sur les données de l'ESPA 2010-2012 pour évaluer le poids de l'immigration des personnes exerçant une profession libérale. Elles indiquent la part des actifs sur les années 2010 à 2012 issus de l'UE/AELE qui ont immigré en Suisse après l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes. L'année d'arrivée en Suisse des immigrés et leur nationalité sont répertoriées scrupuleusement dans l'ESPA pour la population résidente permanente. S'agissant de l'ensemble des immigrés, la nationalité à la naissance est prise en compte dans les analyses ci-dessous, afin d'inclure les personnes naturalisées ultérieurement. Cette analyse ne comprend pas les résidents de courte durée qui séjournent moins de douze mois en Suisse, ni les frontaliers. Les personnes exerçant une profession libérale sont déterminées selon la liste figurant au chap. 2, conformément à la nomenclature suisse des professions (NSP 2000).

Comme l'illustre le tableau 1 ci-après, sur 4,13 millions d'actifs occupés²⁷ en Suisse, 312 000 personnes en provenance de l'UE/AELE, soit 7,6 %, ont immigré dans notre pays après l'entrée en vigueur de l'ALCP, et 127 000 personnes provenaient d'Etats tiers, soit 3,1 %.

Sur 373 000 personnes au total qui exerçaient une activité libérale en Suisse, 47 000, ou 12,5 %, avaient immigré en Suisse sous le régime de l'ALCP en provenance d'un pays de l'UE/AELE. Sur la même période, les personnes issues d'Etats tiers étaient au nombre de

²⁶ La statistique sur l'immigration ne répertorie que le but du séjour (par ex. activité lucrative) et non le statut d'activité réel de la personne immigrée. Les personnes qui rejoignent notre pays dans le cadre d'un regroupement familial peuvent également exercer ultérieurement une activité professionnelle, laquelle ne sera toutefois pas enregistrée dans le système SYMIC. En outre, tout changement de statut d'activité ou de but de séjour n'est pas actualisé au cours d'un séjour.

²⁷ Actifs occupés (hors jeunes en apprentissage) en moyenne au cours des années 2010-2012.

11 000, soit 3 %. On constate donc que les ressortissants de l'UE/AELE qui ont immigré en Suisse sont nettement plus représentés dans des professions libérales que dans les autres professions. S'agissant des personnes en provenance d'Etats tiers, la proportion entre les personnes ayant exercé une profession libérale et celles qui ont été actives dans les autres professions est équilibrée.

L'immigration en provenance de l'UE/AELE au cours des dix dernières années est particulièrement importante dans les professions libérales du domaine technique. Dans ce domaine, l'immigration sous le régime de l'ALCP représentait 14,2 % des actifs, contre 11,1 % pour le domaine du droit et de l'économie, et 11,3 % pour le domaine social et de la santé. S'agissant des Etats tiers, ils étaient 4 % à travailler dans le domaine technique, contre 1,8 % dans le domaine social et de la santé.

Tableau 1. Part de la main-d'œuvre immigrée suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP par rapport au total des actifs occupés*, par catégorie de professions et pays d'origine

	Nombre d'immigrés 2002-2012 issus de l'UE/AELE		Nombre d'immigrés 2002-2012 issus d'Etats tiers		Total des actifs (TA)
	En milliers	Part des actifs	En mil- liers	Part des actifs	En milliers
Total (toutes les profes- sions)	312	7,6 %	127	3,1 %	4130
Professions libérales	47	12,5 %	11	3,0 %	373
Technique	22	14,2 %	6	4,0 %	155
Droit et Economie	10	11,1 %	3	3,0 %	87
Santé et domaine social	15	11,3 %	2	1,8 %	131
Autres professions	265	7,1 %	115	3,1 %	3 746

*Actifs occupés (hors jeunes en apprentissage) au cours des années 2010-2012 (moyenne)

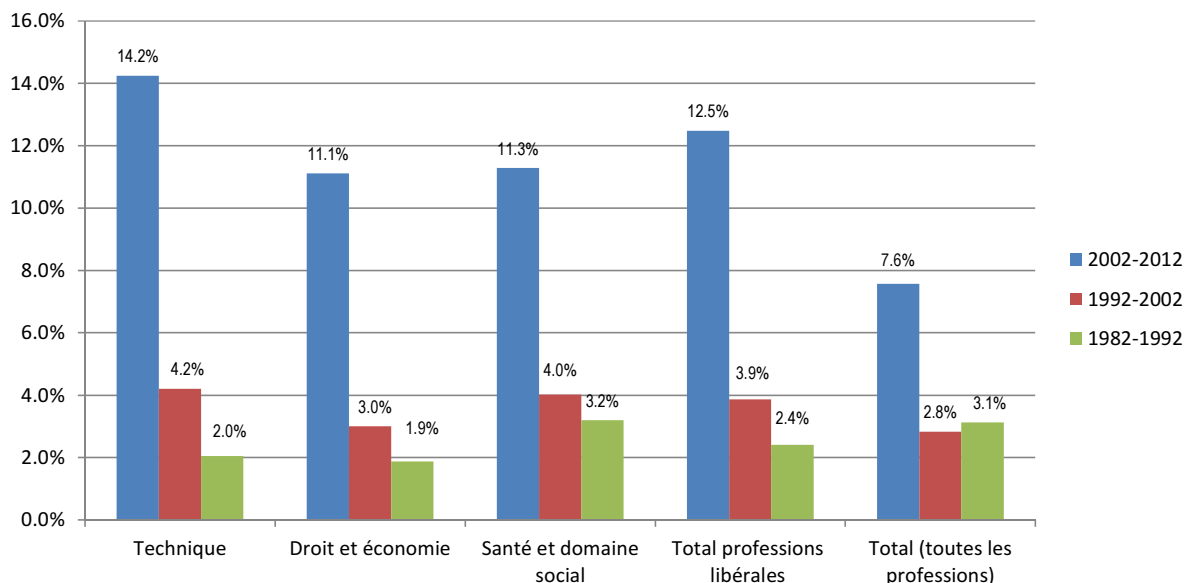
Source: OFS/ESPA (données compilées par le SECO)

Les deux illustrations suivantes mettent en évidence l'importance de l'immigration de ces trente dernières années pour la population active en Suisse et la façon dont l'immigration a évolué dans le temps. Elles distinguent l'évolution des professions libérales et celle des autres professions, ainsi que l'immigration en provenance de l'UE/AELE et d'Etats tiers.

Comme le montre l'illustration 7, l'immigration de la main-d'œuvre **issue de l'UE/AELE** a très sensiblement augmenté à la suite de l'entrée en vigueur de l'ALCP, le 1^{er} juin 2002. 7,6 % des personnes actives ont immigré en Suisse sous le régime de l'ALCP. Au cours des deux décennies précédant son entrée en vigueur, l'immigration a été deux fois moins importante pour le niveau d'activité en Suisse²⁸.

²⁸ Sous cet angle, l'importance en termes absolus de l'immigration antérieure est sous-estimée, étant donné le fait que seules les personnes établies en Suisse depuis plus de dix ans ou vingt ans sont prises en considération. Les comparaisons effectuées sur la durée sont toutefois pertinentes si l'on souhaite comparer, en termes relatifs, les diverses catégories de professions.

Illustration 7. Part des actifs occupés* issus de l'UE/AELE, par catégorie de professions et année d'immigration



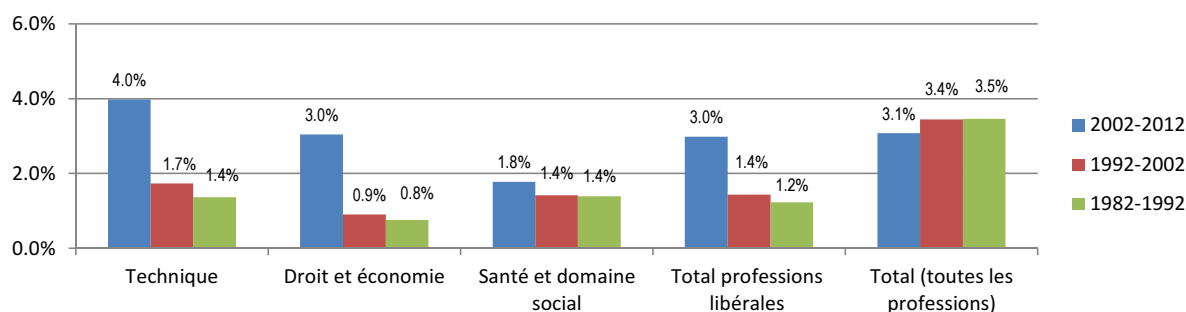
*Calculée sur le total des actifs occupés 2010-2012 (hors jeunes en apprentissage)

Source: OFS/ESPA (données compilées par le SECO)

En distinguant professions libérales et les autres professions, il ressort que la part des immigrés exerçant une profession libérale a progressé de manière particulièrement sensible suite à l'ALCP. Au cours des dix années précédant cet accord, 3,9 % de la population active occupée totale actuelle de Suisse provenait d'un Etat de l'UE/AELE, contre 12,5 % au cours des dix années suivant l'entrée en force de l'accord, soit plus du triple. Les professions libérales du domaine technique ainsi que celles du domaine du droit et de l'économie ont affiché une progression très forte.

De même, l'immigration en provenance d'**Etats tiers** a progressé au cours de ces trente dernières années. Dans les professions techniques, la main-d'œuvre immigrée entre 2002 et 2012 représente 4 %, alors que la proportion est sensiblement plus faible pour la période antérieure. Cette évolution laisse transparaître le fait que, d'une part, l'économie suisse a eu besoin d'un nombre accru d'actifs exerçant une profession libérale. D'autre part, l'immigration en provenance d'Etats tiers a été progressivement limitée à une main-d'œuvre extrêmement qualifiée, les actifs exerçant une profession libérale ayant la possibilité d'accéder au marché suisse du travail sous réserve de satisfaire aux conditions fixées par la loi sur les étrangers (par ex. contingentement et préférence nationale).

Illustration 8. Part des actifs occupés* issus d'Etats tiers, par catégorie de professions et année d'immigration



*Calculée sur le total des actifs occupés 2010-2012 (hors jeunes en apprentissage)

Source: OFS/ESPA (données compilées par le SECO)

L'ouverture du marché suisse du travail s'est accompagnée d'une forte progression de l'immigration de personnes exerçant une profession libérale. Cette tendance conforte le constat selon lequel l'immigration de main-d'œuvre hautement qualifiée a fortement progressé en Suisse au cours de ces dix à vingt dernières années. L'ALCP a donc donné aux entreprises suisses les moyens de recruter plus facilement de la main-d'œuvre étrangère, ce qui a permis à la Suisse d'afficher une croissance économique et de l'emploi exceptionnellement soutenue au cours de ces dix dernières années.

3.2.4 Répercussions de l'immigration sur le marché du travail et les personnes exerçant une profession libérale

3.2.4.1 Répercussions de l'ALCP sur le marché du travail en Suisse

Compte tenu de l'ampleur de l'immigration au cours des années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, la question se pose de savoir quelles ont été les conséquences de cet apport important de main-d'œuvre sur la situation du marché de l'emploi et, en particulier, sur la population active résidente. Après onze années d'expérience avec cet accord, diverses études scientifiques menées entre-temps se sont penchées sur ses conséquences. Chaque année, l'administration fédérale publie un rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. La neuvième édition a été publiée en juin 2013; les principaux points forts qui s'en dégagent peuvent se résumer comme suit:

- Ces dernières années, à la faveur de l'ALCP, la demande de l'économie suisse s'est fortement réorientée sur la main-d'œuvre hautement qualifiée. L'emploi des ressortissants de l'UE/AELE dans les groupes de professions nécessitant des qualifications élevées a progressé de manière particulièrement forte, à l'instar de l'emploi des Suisses.
- Selon le SECO, les observations à long terme sur plusieurs cycles conjoncturels indiquent que le taux de chômage est resté relativement stable depuis les années 90. Malgré une légère augmentation du taux de chômage selon la définition du Bureau International du Travail (BIT), la Suisse affichait en 2012 la deuxième valeur la plus basse d'Europe derrière la Norvège, avec 4,2 %.
- Selon une étude menée par les universités de Lausanne et de Zurich, l'immigration supplémentaire induite par l'ALCP a entraîné une augmentation du chômage à hauteur de 0,2 point de pourcentage chez les personnes nées en Suisse. Ce phénomène s'est limité aux personnes hautement qualifiées. Entre 2002 et 2010, le taux de chômage de ces personnes se situait en moyenne à 1,6 % et leur taux d'emploi à 92,3 %. Ainsi, malgré l'augmentation de la concurrence liée à l'immigration, l'intégration sur le marché du travail des personnes hautement qualifiées nées en Suisse est restée nettement supérieure

à la moyenne durant toute cette période. L'immigration semble avoir quelque peu atténué la pénurie relativement forte de personnel hautement qualifié.

- L'augmentation de l'emploi frontalier consécutive à l'entrée en vigueur de l'ALCP a provoqué un recul du taux d'emploi de 0,39 point de pourcentage chez les travailleurs hautement qualifiés ayant immigré plus tôt et établis depuis plus de cinq ans en Suisse.
- L'indice des salaires de l'OFS indique que, durant les onze années ayant suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, les salaires réels ont augmenté en moyenne de 0,6 %. Cette progression est supérieure à celle observée entre 1992 et 2002, mais inférieure à l'évolution relevée entre 1982 et 1992. Différentes études économétriques relatives aux répercussions de l'ALCP sur l'évolution des salaires indiquent, pour la plupart, que l'immigration de ces dernières années a eu tendance, en réduisant la pénurie de main-d'œuvre, à freiner la progression des salaires en Suisse.
- Une étude menée par des chercheurs de l'Université de Genève concernant les conséquences de l'ALCP sur l'évolution des salaires conclut que les salaires des travailleurs indigènes et étrangers titulaires d'un diplôme du degré tertiaire, tout comme ceux des étrangers sans formation postobligatoire ont subi certains effets négatifs de l'immigration. Les travailleurs dont les salaires ont été le plus fortement mis sous pression sont les jeunes (suisses ou étrangers) titulaires d'un diplôme du degré tertiaire qui ont dix à quinze ans d'expérience professionnelle. Des simulations montrent que si la proportion d'étrangers était restée constante entre 2004 et 2010, les salaires réels de ces jeunes auraient été supérieurs en 2010 d'environ 1,6 %. L'immigration a pénalisé de manière comparable (-1,4 %) les salaires des travailleurs étrangers âgés sans formation postobligatoire possédant plus de 35 ans d'expérience professionnelle. Les travailleurs étrangers résidants avec 15 à 35 années d'expérience professionnelle sont également touchés, quoique dans une moindre mesure, avec des salaires réels pouvant être inférieurs jusqu'à 0,6 %. En revanche, l'immigration s'est plutôt révélée profitable aux travailleurs indigènes faiblement qualifiés. Selon les estimations des auteurs de l'étude, leurs salaires réels en 2010 étaient supérieurs de 1,1 % au niveau qu'ils auraient eu si la proportion d'étrangers était restée stable.

Si l'on transpose les résultats des conséquences de l'ALCP sur les personnes actives exerçant une profession libérale, on peut émettre l'hypothèse que celles-ci, tout comme les autres catégories de professions présentant un niveau de qualifications élevé et un taux d'immigration important, ont pu ressentir une certaine pression sur leur revenu et éventuellement aussi une plus forte concurrence lors de la recherche d'un emploi. La question de savoir si les indicateurs du marché du travail portant sur les professions libérales ont anticipé une telle évolution est traitée ci-après.

3.2.4.2 Emploi et chômage dans les professions libérales

Comme le chap. 2.3.1 l'a mis clairement en évidence, l'emploi dans les professions libérales a affiché une progression annuelle de 2,6 % au cours de ces neuf dernières années, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne. L'emploi dans le domaine droit et de l'économie a progressé le plus fortement, avec 3,2 % par an, suivi des professions techniques (+2,9 %) et du domaine social et de la santé (+1,9 %). A titre comparatif, la croissance de l'emploi des professions autres que libérales était de +1,0 % par an entre 2003 et 2012.

Tableau 2. Taux de chômage* selon les normes internationales du BIT dans les professions libérales, 2003-2005 et 2010-2012

	2003-2005**	2010-2012***
Total des professions libérales	2,0 %	1,8 %
Technique	2,5 %	1,8 %
Droit et économie	(2,0 %)	2,8 %
Santé et domaine social	(1,4 %)	(1,2 %)
Autres professions (non libérales)	4,0 %	4,1 %
Total	3,9 %	3,9 %
Personnes titulaires d'un diplôme du degré tertiaire	2,6 %	2,6 %

* Analyses concernant les personnes ayant indiqué une profession (auparavant) exercée (hors personnes au sortir d'études/d'une formation)

** Chaque fois au deuxième semestre *** Moyenne annuelle

() Moins de 50 observations. Les résultats doivent être interprétés avec prudence.

Source: OFS/ESPA (données compilées par le SECO)

Le tableau 2 illustre les taux de chômage selon la définition internationale du BIT des trois catégories de professions libérales, au cours de deux périodes d'une durée de trois ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP²⁹. Si l'on observe ces chiffres, il ressort que les personnes exerçant une profession libérale présentaient un risque nettement plus faible d'être au chômage, avec respectivement 2 % et 1,8 % ces dernières années, que la moyenne de la population active, dont le taux de chômage se situait à 3,9 % au cours des deux périodes considérées. En outre, leur taux de chômage était également inférieur à celui de l'ensemble des actifs titulaires d'un diplôme du degré tertiaire, qui se situait à 2,6 % durant les deux périodes considérées³⁰.

Les personnes exerçant une profession libérale dans le domaine social et de la santé, avec des taux de respectivement 1,4 % et 1,2 %, présentaient le risque de chômage le plus faible. Par contre, les taux de chômage dans les professions techniques (2,5 % et 1,8 %) et dans celles relevant du droit et de l'économie (2 % et 2,8 %) étaient légèrement supérieurs, et davantage corrélés à l'évolution conjoncturelle³¹.

Les statistiques purement descriptives susmentionnées ne sauraient indiquer avec certitude si de possibles effets d'éviction de l'ALCP ont pu jouer un rôle pour les professions libérales. Toutefois, les indicateurs confirment que l'intégration sur le marché du travail pour les personnes exerçant une profession libérale a été, d'une manière générale, très bonne au cours des dix premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP et que la demande pour leurs services est demeurée élevée. Au vu de ce qui précède, on peut suggérer que la forte immigration de ces personnes est la conséquence directe de la hausse de la demande et qu'elle est l'expression d'un manque certain de main-d'œuvre sur le marché du travail en Suisse.

²⁹ Ces deux périodes (2003-2005 et 2010-2012) ont été caractérisées de façon similaire par un taux de chômage élevé, si bien qu'elles se prêtent à une analyse de l'évolution dans le temps.

³⁰ Les personnes sans expérience professionnelle, à savoir celles n'ayant indiqué aucune activité professionnelle (antérieure), ne sont pas comprises dans le total ni dans la rubrique des personnes titulaires d'une formation du degré tertiaire, ceci afin d'obtenir une comparaison davantage pertinente. Si on les avait intégrées, les taux de chômage auraient été légèrement supérieurs, soit de 4,3 % (total) et de 2,8 % pour les personnes titulaires d'une formation du degré tertiaire.

³¹ Toutefois, en raison du faible nombre de cas recensés, ces indicateurs détaillés, et surtout les changements survenus au fil du temps, doivent être interprétés avec une certaine prudence.

3.2.4.3 Niveau de revenu des personnes exerçant une profession libérale

Le présent chap. explore la question de savoir dans quelle mesure la main-d'œuvre exerçant une profession libérale qui a immigré en Suisse après l'entrée en vigueur de l'ALCP a pu exercer une certaine pression sur l'évolution des revenus des personnes résidentes actives dans ces professions. Pour ce faire, le revenu horaire des actifs issus de l'UE/AELE exerçant une profession libérale a été comparé à celui de personnes déjà établies en Suisse. Pour que la comparaison soit la plus pertinente possible, il convient de neutraliser par des méthodes économétriques l'influence de diverses caractéristiques touchant à la personne et au revenu, telles que l'âge, le nombre d'années passées au sein de l'entreprise, la formation, le type de profession exercé ainsi que le sexe³².

Le tableau 3 présente les différences de revenu horaire en pourcent entre les personnes exerçant une profession libérale déjà établies et celles ayant immigré après juin 2002. La comparaison se fonde sur les valeurs de l'ESPA relatives aux actifs exerçant une profession libérale entre 2010 et 2012³³. Les estimations ont été effectuées séparément pour les trois catégories de professions libérales.

Les estimations révèlent que, sur l'ensemble des actifs exerçant une profession libérale, ceux qui ont récemment immigré gagnent en moyenne un revenu horaire de 0,4 % inférieur à celui des personnes déjà établies, compte tenu des facteurs mentionnés. Cette différence, est très faible eu égard à l'incertitude attachée à de telles estimations³⁴. L'écart de revenu horaire (-0,6 %) est aussi faible si l'on inclut l'ensemble des professions (également celles non libérales).

En ce qui concerne les professions libérales, les revenus horaires des immigrés actifs dans le domaine technique tendent à dévier le plus négativement de ceux des personnes résidentes. Or, en termes absolus, la différence du revenu horaire de -3,6 % n'est pas très importante. Dans le domaine du droit et de l'économie ainsi que dans les professions sociales et de la santé, les revenus horaires des personnes immigrées sont même supérieurs d'environ 2 % à ceux de la population résidente. Compte tenu de ces données, on ne peut guère parler de pression sur les revenus du travail induite par l'immigration.

Globalement, ces estimations indiquent que les rétributions ont, en règle générale, été respectées par les immigrés exerçant une profession libérale. Seule la différence de salaire dans les professions techniques pourrait indiquer une certaine pression sur le revenu du travail. Conformément aux études empiriques réalisées à ce jour, cet effet pourrait toutefois être également modéré pour les professions du domaine de l'architecture et de l'ingénierie³⁵.

³² Les estimations reposent sur les régressions par la méthode des moindres carrés des équations de Mincer. Le revenu horaire logarithmé représente la variable dépendante. Les variables de contrôle sont l'âge, l'âge au carré, les années passées au sein de l'entreprise, les années passées au sein de l'entreprise au carré, ainsi que les variables muettes pour le sexe, la formation et le type de profession (code NSP à cinq chiffres). La différence de revenu est calculée par la régression sur une variable muette pour les personnes de l'UE/AELE ayant immigré en Suisse après 2002.

³³ Pour mieux analyser le cas des professions libérales, les données répertoriées dans l'ESPA ont été utilisées dans ce rapport car, contrairement à l'Enquête sur la structure des salaires (ESS), elle englobe également les actifs indépendants travaillant auprès d'entreprises de moins de trois personnes et classifie les actifs selon la nomenclature suisse des professions.

³⁴ En termes statistiques toutefois, le résultat est significatif. Selon les variables utilisées dans le modèle, il peut toutefois légèrement différer.

³⁵ L'existence d'une différence de revenu n'est pas nécessairement liée à une pression sur les rétributions de la tranche supérieure. Les différences peuvent également être dues à des facteurs non identifiés (comme la qualité et la transférabilité des diplômes ou le manque de connaissances linguistiques, p. ex.), qui ne sont pas retenus dans le modèle. Les différences de revenu inexplicables ne doivent donc être considérées que comme un indice éventuel d'une pression sur les rétributions horaires.

Tableau 3. Différence relative de revenu horaire dans les professions libérales entre les actifs immigrés suite à l'ALCP* et les actifs établis, 2010-2012

	Différence moyenne de revenu horaire	Intervalle de confiance: 95 %
Total des professions libérales	-0,4 %	[-0,7 %); -0,2 %]
Technique	-3,6 %	[-3,9 %); -3,2 %]
Droit et économie	2,2 %	[1,6 %); 2,9 %]
Santé et domaine social	1,9 %	[1,4 %); 2,5 %]
Total toutes professions	-0,6 %	[-0,7 %); -0,5 %]

*Ressortissants de l'UE/AELE qui ont immigré en Suisse après juin 2002

Les mesures d'accompagnement représentent, dans le cadre de l'ouverture du marché suisse du travail aux Etats de l'UE/AELE, un instrument important pour éviter que s'exerce une pression sur les conditions usuelles de salaire et de travail en Suisse. En raison des caractéristiques propres aux professions libérales (grand nombre d'indépendants, haut niveau de qualification, grand nombre de cadres), celles-ci ne sont pas dans la ligne de mire des mesures d'accompagnement (soit le contrôle du respect des salaires minimaux prévus par les CCT ou les CTT). Comme le montrent les résultats de la présente évaluation ainsi que les analyses scientifiques relatives aux effets de l'immigration sur les salaires, cela ne signifie toutefois pas que les conditions de travail et de salaire aient subi une importante pression dans ces professions. Si une légère pression sur le revenu du travail a été enregistrée dans certains segments, cela s'explique avant tout par la pénurie marquée de main-d'œuvre spécialisée en Suisse avant l'ouverture du marché du travail. Il se peut que les «rentes de pénurie» qui en découlent aient été réduites dans certains secteurs par la libre circulation des personnes. Les mesures d'accompagnement ne peuvent et ne doivent viser à enrayer ce genre d'évolution.

3.2.5 Résumé

Le Conseil fédéral est convaincu que l'ALCP a procuré des avantages économiques à la Suisse³⁶. Le constat vaut en particulier pour l'immigration de main-d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée, comme c'est le cas dans les professions libérales. L'accès facilité à une main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE a permis de réduire la pénurie chronique de main-d'œuvre spécialisée, tout en favorisant la création d'emplois à forte valeur ajoutée au cours de ces dernières années.

Grâce à l'ouverture de son marché du travail, la Suisse est également un site approprié pour les entreprises internationales actives dans les hautes technologies. Par le truchement de spécialistes étrangers, la Suisse peut accéder à des compétences et un savoir-faire internationaux des plus pointus, ce qui est d'une importance cruciale pour le développement économique et la capacité d'innovation de son économie, fortement axée sur les exportations.

Un ALCP qui fonctionne bien est donc dans l'intérêt de la Suisse, en particulier en ce qui concerne les professions libérales. Les statistiques de l'immigration indiquent que, actuellement, les professionnels issus de l'UE/AELE bénéficient dans l'ensemble d'un bon accès au marché suisse (v. chap. 3). Peu d'effets d'éviction ont été constatés dans les professions libérales, tandis que les revenus horaires ne semblent pas avoir subi de pression marquée. La forte immigration enregistrée au cours de ces dernières années s'explique probablement par la forte demande pour les services offerts par ces professions. La croissance de l'emploi a été supérieure à la moyenne dans les professions libérales depuis l'entrée en vigueur de

³⁶ V. rapport du Conseil fédéral du 4.7.2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (en réponse aux postulats 09.4301 Girod et 09.4311 Bischof ainsi qu'à la motion 10.3721 Brändli).

l'ALCP, alors que le taux de chômage se situait à un niveau très bas sur l'ensemble de la période.

Bien que les mesures d'accompagnement ne concernent pas en premier lieu les professions libérales, les constatations faites à ce jour concernant les conséquences de l'ALCP sur les salaires n'indiquent pas de pression spécifique sur les revenus du travail de ce groupe de professions.

3.3 Accès des Suisses au marché du travail de la zone UE/AELE

3.3.1 Difficultés rencontrées pour accéder au marché

Les représentants des professions libérales ont toujours jugé de manière critique la possibilité d'accéder au marché du travail de l'UE et souvent indiqué la reconnaissance des qualifications professionnelles comme source de ces difficultés.

Différentes démarches ont été entreprises ces dernières années³⁷, notamment en collaboration avec l'USPL, sans que des difficultés particulières ou systématiques aient pu être démontrées. Comme l'objet de ce rapport n'est pas de revenir sur cette question, il sera simplement rappelé que, suite aux différentes démarches précitées, les contacts avec les associations professionnelles et du monde du travail ont été fortement intensifiés, ce qui a conduit à une meilleure compréhension des règles applicables et à la création de canaux d'information directs entre l'administration et le monde économique. Il est ainsi possible de trouver rapidement du soutien.

Le SEFRI a, de son côté, mené de 2005 à 2009 une enquête auprès des citoyens suisses qui lui avaient demandé une attestation en vue de faire reconnaître leur profession dans l'UE. Les retours d'information des Suisses dans l'UE étaient presque tous positifs, en ce sens qu'ils n'avaient rencontré aucune difficulté dans la reconnaissance de leur diplôme dans l'UE.

Ces deux dernières années, les autorités fédérales n'ont eu connaissance d'aucune situation nouvelle dénotant une violation systématique des accords bilatéraux avec l'UE en matière d'accès aux professions réglementées.

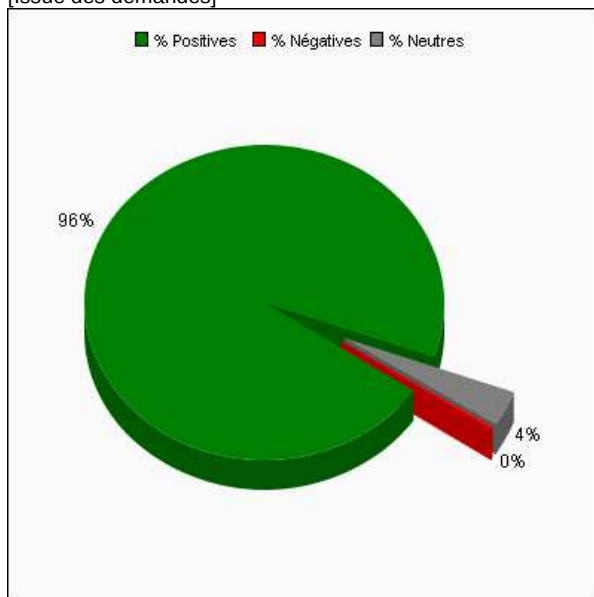
3.3.2 Données statistiques concernant la reconnaissance des qualifications suisses dans l'UE

Grâce à l'accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse participe aux statistiques de l'UE en matière de libre circulation des professions réglementées. Ces données permettent de savoir combien de diplômes suisses ont été reconnus dans l'UE (période des chiffres ci-dessous: 2002 à 2012).

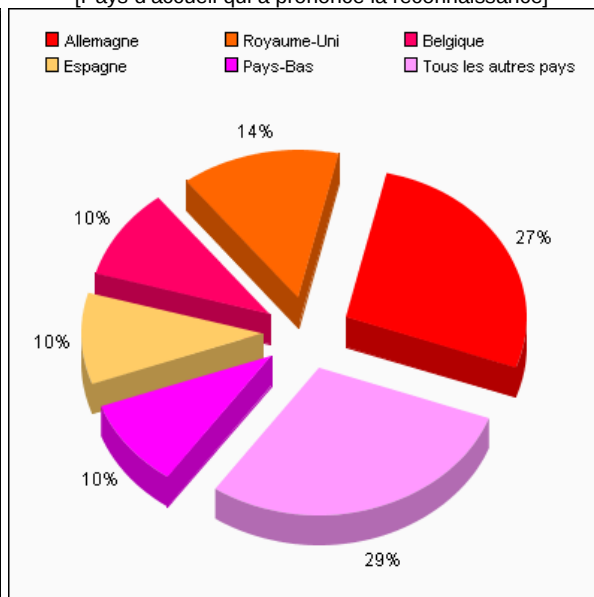
³⁷ Le présent rapport n'a pas vocation à résumer l'entier de ces démarches. Citons notamment le groupe de travail créé par l'USPL, qui s'est adjoint la collaboration de spécialistes des accords bilatéraux, et qui a œuvré de 2005 à 2008; la DAE (anciennement Bureau de l'intégration) a effectué une enquête en 2009 dont les conclusions sont disponibles sur l'internet (<http://www.europa.admin.ch/themen/00500/00508/00529/index.html?lang=fr>).

Pour la profession de **médecin**, 251 diplômes suisses ont été reconnus dans l'UE. Le résultat de la procédure de reconnaissance est le suivant.³⁸

[Issue des demandes]



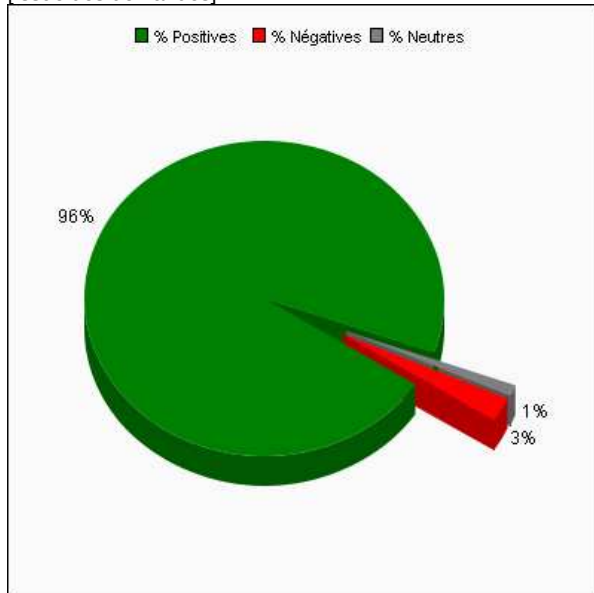
[Pays d'accueil qui a prononcé la reconnaissance]



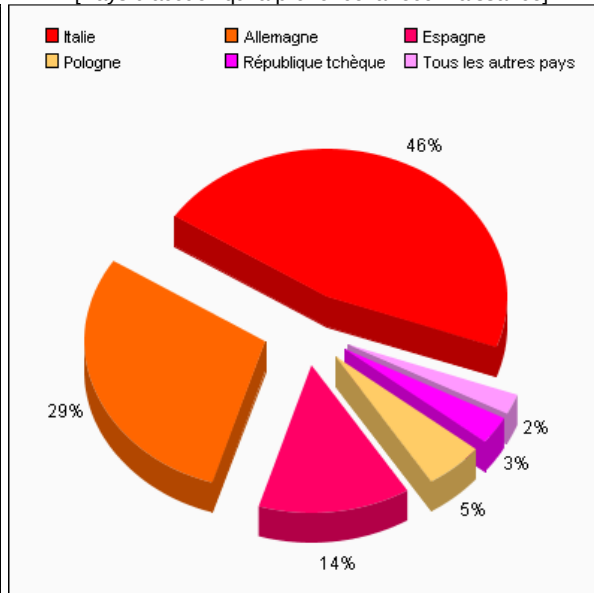
Pour la profession de **dentiste**, les diplômes reconnus se montent à 48. Les **vétérinaires** ont été 70 à être reconnus, les **pharmaciens** 23. Toutes les procédures déposées ont abouti à la reconnaissance du titre concerné.

Les **architectes** suisses sont également reconnus dans l'UE.

[Issue des demandes]



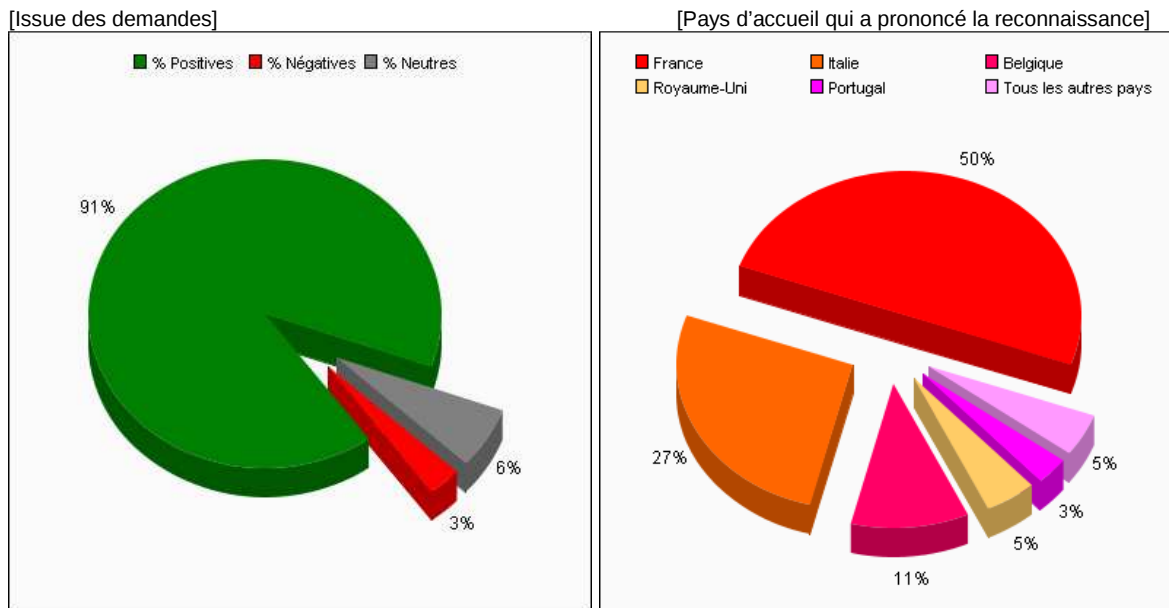
[Pays d'accueil qui a prononcé la reconnaissance]



Les architectes ont été 190 à être reconnus dans l'UE, contre 31 pour les **ingénieurs**.

³⁸ Le système de l'UE ne fournit des graphiques que si un seuil de demandes a été atteint. Aussi une visualisation graphique n'est-elle pas possible pour toutes les professions.

Les **psychologues** ont vu 64 de leurs diplômes reconnus dans l'UE.



Les autres professions sont marginalement représentées dans les statistiques de l'UE.

Il ne faut pas oublier que ces chiffres sont partiels en ce sens qu'ils représentent les professions soumises à la directive 2005/36/CE. Les professions non couvertes par cette directive ne sont pas saisies dans le système statistique de l'UE. Ils ne donnent pas non plus une image globale de la mobilité, car ils ne reflètent pas le cas des professions libérales qui sont actives dans un pays qui ne réglemente pas la profession en question, et dans lequel l'accès au marché du travail est par définition libre.

En conclusion, on constate que le nombre de diplômes suisses reconnus dans l'UE est naturellement plus bas que le nombre de diplômes européens reconnus en Suisse, ce qui s'explique certainement par la situation économique actuelle. Ces résultats démontrent toutefois que les diplômes suisses sont très largement reconnus dans l'UE.

3.4 Conséquences pour la Suisse de la directive européenne sur les services

La directive de l'UE 2006/123/CE³⁹ relative aux services dans le marché intérieur a été édictée le 12 décembre 2006. Elle permet de lever les obstacles juridiques et administratifs injustifiés ou disproportionnés (p. ex. protection des prestataires nationaux, garantie de normes de protection du droit du travail national, exigences en matière de nationalité ou de domicile, examen des besoins économiques, obtention d'une sécurité financière auprès d'une entreprise indigène ou conclusion d'une assurance) qui entravent la création d'une entreprise par un prestataire de services ou ses activités transfrontalières au sein de l'UE. La directive vise également à lever les obstacles auxquels sont confrontés les destinataires de services (consommateurs ou entreprises) qui souhaitent accéder à des services d'un autre Etat membre, ainsi qu'à renforcer les droits des destinataires et la qualité des services.

Outre le fait qu'elle oblige les Etats membres à adopter des mesures législatives concrètes, la directive leur demande également de mettre en place toute une série de mesures pratiques, telles que des guichets uniques pour les prestataires de services, des procédures

³⁹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, JO L 376 du 27.12.2006.

électroniques et la coopération administrative. Elle introduit également des outils innovants, comme le passage en revue de la législation nationale et le processus d'évaluation mutuelle.

La directive sur les services est une directive-cadre, autrement dit, elle englobe toutes les prestations qui ne sont pas explicitement exclues ou réglementées dans d'autres actes communautaires. Elle s'applique aux services fournis par une personne physique ressortissante d'un Etat membre ou par une personne morale établie dans un Etat membre.

Dans le cas de prestations de services transfrontaliers provisoires sans établissement, le prestataire de services n'est, en règle générale, pas tenu de se conformer aux dispositions applicables dans un autre Etat de l'UE, ni d'appliquer les procédures administratives qui y sont en vigueur. Un prestataire de services ne peut se voir imposer des exigences du pays-cible que si cela se justifie pour des raisons de sécurité et d'ordre public, de santé publique ou de protection de l'environnement. Ces exigences doivent être «proportionnées» (autrement dit, elles doivent se limiter à la protection de ces intérêts) et ne pas discriminer les entreprises des autres Etats membres de l'UE. Dans tous les autres cas de figure, il suffit que le prestataire de services remplisse les conditions en vigueur dans son pays d'origine. Cette «liberté» dans la prestation des services demeure néanmoins soumise à quelques exceptions de portée générale. Il s'agit des questions qui tombent sous le coup de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, ainsi que du titre II de la directive 2005/36/CE, qui règle la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Selon le Conseil fédéral, l'entrée en vigueur de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur n'a pas eu de conséquence sur l'accès des personnes étrangères exerçant une profession libérale. En outre, rien n'indique que, en ce qui concerne les personnes suisses exerçant une profession libérale, l'accès aux Etats de l'UE leur ait été rendu difficile suite à l'entrée en vigueur de cette directive.

A ce jour, il n'existe aucun accord général sur les services entre la Suisse et l'UE. Certes, des accords bilatéraux dans le domaine des services ont été signés, notamment l'accord sur le transport aérien et sur les transports terrestres, l'accord MEDIA, les assurances directes à l'exception des assurances vie ainsi qu'une partie de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). L'ALCP prévoit notamment des réglementations supplémentaires portant sur la libre prestation des services, celle-ci étant limitée à une durée de 90 jours de travail effectifs par année civile. L'accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) régit globalement et de manière multilatérale l'accès aux marchés en termes de commerce des services. En revanche, il n'existe aucun accord bilatéral régissant de manière exhaustive la libre prestation des services entre la Suisse et l'UE. Des négociations dans ce sens ont été lancées dans le cadre des accords bilatéraux II. Elles ont toutefois été suspendues «d'un commun accord» en 2003, en raison de divergences de vues, essentiellement à l'instigation de la Suisse. L'accord d'intégration exigé par l'UE ne lui convenait pas et elle ne souhaitait pas prendre de risque pour le secret bancaire.

En octobre 2009, le Conseil fédéral a chargé les offices fédéraux compétents de mener un nouvel examen concernant un accord sur les prestations de services avec l'UE. A sa séance du 24 février 2010, le Conseil fédéral a décidé de ne pas approfondir la question d'un accord sur les prestations de services, estimant que les différences juridiques et institutionnelles entre la Suisse et l'UE conduiraient à des négociations complexes et de longue haleine. Pour l'heure, il n'est pas prévu que la Suisse intègre la directive européenne relative aux services dans le marché intérieur.

3.5 Accord général sur le commerce des services (AGCS)

Le premier accord général sur le commerce des services de l'OMC (**AGCS; en anglais: General Agreement on Trade in Services, GATS**) est entré en vigueur en 1995⁴⁰. Il est jusqu'alors le seul accord multilatéral couvrant l'ensemble des secteurs des services, donc également les professions libérales⁴¹. La Suisse, au même titre que les 158 autres membres de l'OMC, a contracté des engagements spécifiques concernant l'accès au marché et le traitement national (non-discrimination) pour les prestataires étrangers. Ces engagements sont notifiés dans des listes, qui identifient les services et les activités des services pour lesquels l'accès aux marchés est garanti et qui spécifient les conditions auxquelles cet accès est subordonné. Ainsi, chaque membre doit accorder aux services et fournisseurs de services des autres membres un traitement qui n'est pas moins favorable que celui qui est prévu en application des engagements spécifiés dans sa liste nationale. Ces engagements s'appliquent de manière égale à l'ensemble des Etats membres.

La Suisse a également pris des engagements en faveur des professions libérales, quoique de façon limitée. Il s'agit à cet égard des professions suivantes: conseiller juridique, comptable, expert-comptable, conseiller fiscal, architecte, ingénieur, ingénieur dans les services intégrés, urbaniste et architecte-paysagiste, médecin et dentiste ainsi que vétérinaire. En l'absence d'un établissement en Suisse, les prestataires étrangers ne peuvent fournir sur place que des prestations limitées. Seules les personnes hautement qualifiées (directeurs, spécialistes) d'entreprises internationales établies en Suisse sont autorisées à fournir des prestations dans la majorité des professions libérales⁴². Pour un nombre limité d'entre elles⁴³, les personnes hautement qualifiées travaillant auprès d'entreprises étrangères qui ne sont pas établies en Suisse sont autorisées à fournir des services convenus sous forme de contrats. Dans le domaine des prestations médicales et vétérinaires, il n'existe aucune obligation pour les prestataires d'être établis en Suisse.

L'AGCS consacre le droit des Etats de réglementer au niveau national. Parallèlement, il prévoit que des règles soient établies afin de remettre sur les voies les restrictions nationales. Ainsi, les réglementations ne doivent pas être plus strictes que ce qui est nécessaire pour garantir une bonne qualité des services. Sont concernées les restrictions liées aux qualifications, aux normes techniques et à l'octroi de licences. A ce jour, les négociations n'ont pas beaucoup progressé. Des conditions-cadre (**disciplines**) ont été conçues uniquement pour les prestations des comptables. Il s'agit désormais de vérifier si elles peuvent également s'appliquer à d'autres prestations professionnelles. A cet égard, l'OMS a recueilli les opinions d'associations spécialisées, tandis que le SECO demandait l'avis de l'Union suisse des professions libérales.

En ce qui concerne les professions libérales, il est particulièrement important de s'assurer que les prestataires de services suisses ne soient pas frappés de discrimination sur les marchés tiers par rapport à la concurrence étrangère. Ainsi, dans le cadre des négociations menées actuellement par l'OMC, la Suisse a adressé des requêtes correspondantes à ses principaux partenaires commerciaux, notamment dans le domaine des services juridiques, de la comptabilité, de la révision d'entreprise, du conseil fiscal, de l'architecture, de l'ingénierie et des services intégrés d'ingénierie, ainsi que de l'urbanisme et de l'architecture paysagère.

⁴⁰ RS 0.632.20, Annexe 1.B, p. 316 ss.; http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services.

⁴¹ Le champ d'application de l'accord ne s'étend toutefois pas aux «services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental» (p. ex.: banques centrales, armées, polices, tribunaux, prisons, assurances sociales, etc.).

⁴² Exceptions: sages-femmes, personnel soignant, physiothérapeutes et personnel paramédical.

⁴³ Ingénierie et services intégrés d'ingénierie.

Pour que des fournisseurs étrangers puissent fournir des prestations transfrontalières, la Suisse prévoit de leur octroyer une autorisation de travail⁴⁴. Ainsi, les prestataires de services issus de l'UE/AELE doivent obtenir une autorisation s'ils offrent des services d'une durée supérieure à 90 jours par année civile. Ces autorisations, contingentées, font la distinction entre résidents de courte durée et titulaires d'un permis annuel, ainsi qu'entre ressortissants issus de l'UE/AELE et ceux d'Etats tiers. Les séjours de moins de quatre mois ne font pas l'objet d'un contingentement. Les conditions liées à l'accès au marché décrites dans les engagements AGCS de la Suisse sont formulées de sorte qu'elles ne permettent pas la succession de séjours de courte durée. Dans ce contexte, le Conseil fédéral souligne le fait que l'accès au marché suisse, selon l'AGCS, est **compatible** avec les **mesures d'accompagnement** à la libre circulation des personnes et leur révision.

Une ouverture progressive du marché suisse dans le domaine des professions libérales présente des avantages pour l'économie suisse en général et les personnes indépendantes en particulier. Celles-ci peuvent en effet s'attendre à une meilleure prévisibilité et sécurité juridique en matière de procédure d'admission de personnes étrangères si elles souhaitent coopérer avec des partenaires étrangers, dans le but de remplir un contrat avec une entreprise établie en Suisse. Grâce à la consolidation de rapports de travail privilégiés avec des partenaires à l'étranger, il deviendrait plus aisé de conclure des contrats sur les marchés concernés.

Aucune réserve n'a été faite en matière de reconnaissance des qualifications. Dès la conclusion de leur accord bilatéral, la Suisse et l'UE sont donc tenues de ménager aux autres Etats membres de l'OMC qui le souhaiteraient une possibilité adéquate de négocier, soit leur accession à la partie de l'accord concernant la reconnaissance des diplômes, soit un accord comparable. Dans le cas de la reconnaissance des diplômes, la clause de la nation la plus favorisée (NPF) ne s'applique toutefois que de manière conditionnelle (art. VII AGCS), en ce sens que les autres Etats membres de l'OMC devront prouver que leurs qualifications sont équivalentes à celles qui font l'objet de l'accord Suisse-UE. De surcroît, les ressortissants des Etats de l'OMC qui veulent conclure avec la Suisse un accord de ce type restent soumis aux restrictions relevant du droit de séjour, d'établissement et d'accès au marché du travail applicable aux ressortissants étrangers. L'application de la clause NPF à la reconnaissance des qualifications n'a, de ce fait, qu'une portée limitée.

3.6 Accord de libre-échange avec des Etats hors UE/AELE

Outre les négociations multilatérales menées dans le cadre de l'OMC/AGCS et les relations avec l'UE, la Suisse pratique une politique de libre-échange active également dans le domaine des services au niveau de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et au niveau bilatéral. Dans le cadre des accords de libre-échange (ALE) conclus entre l'AELE et des pays tiers, la Suisse entretient des relations préférentielles avec les pays suivants (par ordre alphabétique): le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la Corée du Sud, Hong Kong, le Mexique, le Panama, Singapour, l'Ukraine et les pays du Conseil de coopération du Golfe (GCC, à savoir les Emirats arabes unis, Bahreïn, l'Arabie saoudite, Oman, Qatar et le Koweït) et, dans une certaine mesure, avec le Canada et le Pérou. Par ailleurs, la Suisse a conclu, hors du cadre de l'AELE, un accord de libre-échange avec la Chine ainsi qu'un accord bilatéral de libre-échange et de partenariat économique avec le Japon.

⁴⁴ La Confédération ne dispose d'aucune statistique portant précisément sur les conséquences de l'ouverture de son marché depuis 1995, dans le cadre des engagements au titre de l'AGCS. Deux raisons expliquent ce phénomène: d'une part, les autorisations de travail ne sont pas spécifiquement identifiées par une autorisation de travail «AGCS»; d'autre part, les autorisations de travail sont délivrées par les cantons. Ainsi, seuls les cantons disposent de données précises. Dans le cadre du présent rapport, le Conseil fédéral a renoncé à recueillir de telles informations auprès des cantons, notamment parce que le matériel statistique ne serait pas suffisamment pertinent en raison de l'absence d'une identification AGCS.

En ce moment, la Suisse est en pourparlers concernant un chapitre sur les services dans le cadre des négociations des accords de libre-échange avec l'Inde, l'Indonésie, le Vietnam et l'Union douanière Biélorussie-Kazakhstan-Russie. Cet accord de libre-échange permet notamment à la Suisse de garantir juridiquement l'accès des services à son marché, de l'améliorer dans la mesure du possible et de convenir de règles claires et efficaces en matière de procédure d'autorisation. Les accords de libre-échange reprennent comme base les dispositions juridiques de l'AGCS ainsi que les listes d'engagements correspondantes, pourvues d'améliorations si nécessaire. Dans les négociations portant sur ses engagements spécifiques dans le domaine des professions libérales, la Suisse a ainsi comme objectif d'améliorer l'accès non discriminatoire à son marché, et ce également pour les professions libérales. Les engagements de la Suisse en matière d'accès à son marché n'excèdent toutefois pas le cadre des concessions qu'elle a octroyées lors du cycle de Doha.

4 La politique fédérale

4.1 Situation initiale

Les professions libérales sont souvent réglementées par l'Etat. Cela signifie qu'il est nécessaire, pour pratiquer de nombreuses professions libérales, d'attester de qualifications professionnelles déterminées et/ou de remplir d'autres conditions (réputation, garanties financières), et que la portée et la qualité de la réglementation étatique de la pratique professionnelle influent fortement sur les professions libérales.

La nouvelle Constitution fédérale traite de la liberté du commerce et de l'industrie sous la notion de liberté économique. L'art. 27 Cst. pose le principe de la liberté économique pour le particulier, dont le critère principal est le libre accès à une profession et son libre exercice dans toute la Suisse. La liberté d'établissement est garantie par l'art. 24 Cst.

Conformément à l'art. 95, al. 2, Cst., la Confédération veille à créer un espace économique suisse unique et garantit aux «personnes qui justifient d'une formation universitaire ou d'une formation fédérale, cantonale ou reconnue par le canton la possibilité d'exercer leur profession dans toute la Suisse».

Selon l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Cette disposition a pour première finalité la protection du public en ce qui concerne l'exercice de professions requérant des compétences spécifiques⁴⁵.

La Confédération n'a fait usage de sa compétence de réglementation quant à l'exercice d'une profession qu'avec une grande réserve. Les réglementations cantonales étaient plus fréquentes, et variaient d'un canton à l'autre. L'adoption de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI) visait, d'une part, à faciliter la mobilité professionnelle et les échanges économiques en Suisse, d'autre part, d'accroître la compétitivité de l'économie suisse. Conçue comme une loi-cadre, elle n'entend toutefois pas harmoniser les réglementations des différents domaines, mais se limite à fixer les principes élémentaires nécessaires au bon fonctionnement du marché intérieur (v. chap. 4.3.1).

Au cours de ces dernières années, la Confédération a été de plus en plus souvent appelée à uniformiser les règlements pour certaines professions qui faisaient jusque-là l'objet d'une réglementation cantonale et qui pourraient rester soumises à cette réglementation conformément à la conception de la loi sur le marché intérieur. On peut citer l'exemple de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA), mais aussi la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (LSR), la loi fédérale sur les professions médicales universi-

⁴⁵ U. Häfelin/W. Haller, Schweizerisches Bunde staatsrecht, Die neue Bundesverfassung, Zürich 2005, N 667 ss., 724 ss.

taires (LPMéd) ou la loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (LPsy). Un projet de loi fédérale sur les professions de la santé est en cours (LPSan). Le chap. 4.4 aborde succinctement les lois susmentionnées.

4.2 La réglementation d'un point de vue économique

Différentes situations peuvent amener le législateur à instaurer une réglementation étatique, mais en principe, le but visé est l'efficacité économique (par une plus grande transparence et la correction des défaillances du marché) et la sauvegarde de l'intérêt général (par une protection appropriée des consommateurs). D'un point de vue économique, la réglementation des professions se justifie en vertu d'un ou de plusieurs critères ci-dessous⁴⁶:

- 1) on observe une **asymétrie de l'information** entre le prestataire et le client, ce dernier ne possédant pas de connaissances suffisantes pour juger de la qualité du service, d'où la nécessité d'une plus grande transparence;
- 2) on note aussi des **effets externes**. Ils comprennent essentiellement les conséquences négatives touchant à des intérêts publics prépondérants, comme la santé ou la sécurité;
- 3) les services peuvent être considérés comme un **bien public**, étant donné qu'ils présentent une certaine valeur pour l'ensemble de la société. A titre d'exemple d'un bien public, on peut citer la garantie d'une sécurité juridique dans les transactions financières et immobilières.

Voici quelques exemples de professions englobant ces trois critères: une majorité des professions médicales, les métiers techniques en relation avec des installations qui doivent être régulièrement contrôlées (électriciens, installateurs, ramoneurs) ou les activités liées au domaine financier (réviseurs, notaires, etc.).

Les interventions étatiques sont applicables à différents échelons. L'Etat réglemente soit la formation (p. ex. exigence de titre), soit l'accès au marché (autorisation d'exercer, patente, concession), soit la prestation elle-même (prescriptions légales à respecter, contrôles *a posteriori*). En Suisse, le cumul des conditions est fréquent.

4.3 Introduction des réglementations et exécution

Toutes les professions libérales ne présentent pas, dans les mêmes proportions, des asymétries de l'information ou des effets externes, ni ne constituent des biens publics. Pour cette raison, ces critères concernant les réglementations concrètes doivent être jugés cas par cas. En matière de projets législatifs de la Confédération, l'instrument intitulé **analyse d'impact de la réglementation (AIR)** joue un rôle important à ce titre. Le SECO aide les offices fédéraux à évaluer les conséquences économiques des nouvelles réglementations et veille à ce que les directives du Conseil fédéral relatives à l'AIR soient respectées⁴⁷.

Conformément aux directives du Conseil fédéral, les conséquences économiques doivent être analysées et présentées à travers le prisme d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR) en respectant un canevas structuré en cinq points:

⁴⁶ V. rapport sur la concurrence dans le secteur des professions libérales, COM (2004) 83, publié par la Commission de l'UE en février 2004.

⁴⁷ Une analyse d'impact de la réglementation doit s'appliquer aux actes nouveaux ou révisés aux niveaux suivants: Constitution fédérale, lois fédérales, ordonnances du Conseil fédéral (dans tous les cas), actes d'application du droit (pour les affaires de grande portée économique) ainsi que directives, circulaires et instructions de l'administration (lorsqu'elles touchent plus de 10 000 entreprises).

- 1) nécessité et possibilité d'une intervention de l'Etat;
- 2) impact du projet sur les différents groupes de la société;
- 3) implications pour l'économie dans son ensemble;
- 4) autres réglementations entrant en ligne de compte;
- 5) aspects pratiques de l'exécution.

Concernant le point 1), s'agissant de la réglementation des professions, il convient de considérer dans quelle mesure il existe un intérêt public qui doit être protégé par une réglementation de l'Etat. Quant aux retombées sur les différents groupes de professions (point 2), comme les professions libérales, elles peuvent, dans certaines conditions, représenter un enjeu. Le troisième point évalue l'impact sur l'économie dans son ensemble. S'agissant du quatrième point, une AIR permet de clarifier s'il existe d'autres réglementations susceptibles de garantir l'effet souhaité sous l'angle de l'efficacité économique. Finalement, le cinquième point examine dans quelle mesure les possibilités d'éviter des tâches administratives disproportionnées ont été exploitées.

Les exemples ci-dessous mettent en évidence le type de normes étatiques plutôt favorables à la garantie de la qualité, de la sécurité et de la transparence économiques et quelles interventions limitent de manière souvent indésirable la concurrence dans le domaine des services.

Pour atteindre les objectifs de base, il est recommandé, par exemple:

- d'instaurer un système de reconnaissance des diplômes et de mobilité professionnelle;
- d'empêcher la publicité mensongère;
- de garantir des normes de construction ou règles comptables de qualité;
- de garantir des normes de protection de l'environnement.

Les types de mesures qui ont un effet potentiellement restrictif concernent:

- les prix minimum ou recommandés: le contrôle des prix n'est pas l'instrument approprié pour préserver les normes de qualité;
- les restrictions en matière de publicité: il s'agit d'offrir une plus grande transparence aux consommateurs, pour autant que la publicité ne soit pas mensongère;
- les conditions d'accès à la profession: comme alternative à une réglementation stricte, des exigences de qualité liées à la prestation elle-même peuvent être envisagées. Des sigles de qualité, visant à fonder et à étayer la bonne réputation, peuvent permettre de corriger l'asymétrie de l'information entre prestataires de services et clients.

Du point de vue économique, de telles formes de réglementations devraient être, en règle générale, évitées, supprimées ou du moins réduites.

L'**allègement administratif** fait également partie des priorités du DEFR, et concerne avant tout les petites et moyennes entreprises (PME)⁴⁸. Son objectif consiste à appliquer efficacement les réglementations en maintenant aussi bas que possible les frais administratifs pour les entreprises concernées et les autorités publiques.

Les professions libérales sont très souvent exercées en indépendant ou au sein de PME, si bien que tout allègement en leur faveur profite souvent également aux professions libérales. En revanche, les représentants de ces professions exécutent parfois des tâches qui sont directement soumises à réglementation. On peut, à cet égard, évoquer les réviseurs, dont le

⁴⁸ V. rapport du Conseil fédéral. Allègement administratif des entreprises: bilan 2007-2011 et perspectives 2012-2015, Berne, août 2011.

champ d'activité dépend directement des directives régissant l'activité de révision⁴⁹. Pour les fiduciaires, les dispositions du droit comptable jouent un rôle important⁵⁰.

4.4 Dispositions légales récemment entrées en vigueur au niveau fédéral concernant principalement les professions libérales

Diverses dispositions légales revêtent une importance majeure pour les professions libérales. Elles concernent en partie la mise en œuvre de la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE. Les principales nouvelles lois ainsi qu'un projet de loi sont exposés ci-après. Chaque loi est présentée en référence aux professions libérales et sous l'angle de la portée de leur rapport à la libre circulation des personnes.

4.4.1 Loi fédérale sur le marché intérieur (loi sur le marché intérieur, LMI; RS 943.02)

La loi sur le marché intérieur doit permettre de supprimer les obstacles au commerce et à la fourniture de services en Suisse. La première loi sur le marché intérieur, qui remonte à 1995, se propose d'éliminer les restrictions de droit public à l'accès au marché mises en place par les cantons et les communes. Elle doit en outre faciliter la mobilité professionnelle ainsi que les échanges économiques et renforcer la compétitivité de l'économie suisse.

Elle valorise essentiellement les principes régissant le libre accès au marché (art. 2 à 4 LMI). Ainsi, toute personne et toute entreprise établie en Suisse a le droit de proposer des marchandises, des services et des prestations de travail en tout point du territoire suisse. L'accès au marché se base sur les prescriptions du lieu de provenance (art. 2, al. 1 à 4, LMI). La révision de la LMI, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, a étendu ce principe à l'établissement commercial (art. 2, al. 4, LMI).

Les certificats de capacité cantonaux ou reconnus au niveau cantonal permettant d'exercer une activité lucrative sont valables sur tout le territoire suisse (art. 4 LMI). Depuis le 1^{er} juillet 2006, la reconnaissance intercantonale des certificats de capacité concernant des métiers entrant dans le cadre de l'accord sur la libre circulation devra s'effectuer conformément aux dispositions de cet accord (procédure de reconnaissance européenne). Ainsi est évitée une discrimination des ressortissants suisses par rapport aux ressortissants d'Etats de l'UE/AELE.

Le libre accès au marché, de même que la reconnaissance mutuelle des certificats de capacité repose sur la conviction selon laquelle les cantons protègent suffisamment les intérêts publics en cause, et ce en dépit de la diversité des prescriptions. En d'autres termes, on peut supposer que les dispositions en matière d'accès au marché sont identiques malgré leurs différences. Cette présomption d'équivalence est explicitement consacrée par l'art. 2, al. 5, LMI depuis sa révision partielle.

En dépit de cela, le libre accès au marché ainsi que la reconnaissance mutuelle des certificats de capacité ne sont pas valables de manière absolue. Sous certaines conditions, les cantons peuvent réduire l'accès au marché à des offreurs externes (art. 3, al. 1 et 2, LMI). A la suite de la modification de cette loi, les mesures d'exception prévues à l'art. 3 LMI ont été renforcées au 1^{er} juillet 2006. Si les dispositions dans le canton de provenance et de destination ne sont clairement pas équivalentes, les restrictions prenant la forme de charges ou de conditions sont autorisées si elles s'appliquent de la même façon aux offreurs locaux, si elles

⁴⁹ En vertu de l'art 727, al. 1, ch. 2, du code des obligations, les valeurs seuils ont été relevées au 1^{er} janvier 2012 pour les entreprises soumises à la révision ordinaire.

⁵⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2013, les entreprises individuelles et les sociétés de personnes dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas CHF 500 000 sont libérées de l'obligation d'effectuer une comptabilité ordinaire.

sont indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants et si elles répondent au principe de la proportionnalité. La liberté d'accès au marché peut être refusée à des offreurs externes s'ils ne peuvent remplir ces charges ou conditions légales.

4.4.2 Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (loi sur les avocats, LLCA, RS 935.61)

La loi du 23 juin 2000 sur les avocats matérialise la libre circulation des avocats en développant les registres cantonaux. L'avocat qui entend pratiquer la représentation en justice demandera à être inscrit dans le registre des avocats du canton dans lequel il a son étude. Il devra à cette fin produire un brevet attestant qu'il a acquis les qualifications professionnelles répondant à certaines exigences de formation (licence en droit, stage d'une année au moins suivi d'un examen) et apporter la preuve qu'il remplit certaines conditions personnelles. Une fois inscrit au registre de son canton, cet avocat pourra pratiquer le barreau dans toute la Suisse sans autre autorisation. Le projet de loi contient des dispositions sur la tenue et la mise à jour permanente des registres cantonaux ainsi que sur la collaboration à instaurer entre les autorités de surveillance.

Par ailleurs, la loi règle les principes essentiels régissant l'exercice de la profession d'avocat (règles professionnelles et mesures disciplinaires).

Enfin, la loi règle l'essentiel des modalités pour l'exercice de la profession d'avocat en Suisse par des avocats ressortissant des Etats membres de l'UE et des pays membres de l'AELE.

4.4.3 Libre circulation pour les notaires et les actes authentiques

Le règlement des modalités de l'acte authentique et, partant, celui de la libre circulation et de la reconnaissance des qualifications professionnelles des notaires, relèvent de la compétence des cantons (art. 55 tit. fin. CC). Cela concerne non seulement les notaires officiels, qui exercent leur profession en tant que commis d'Etat, mais également les notaires indépendants qui travaillent pour leur propre compte. Certains cantons prévoient dans leur législation la reconnaissance des qualifications professionnelles équivalentes d'autres cantons, qui accordent la réciprocité. Dans une certaine mesure, les avocats profitent également d'un accès intercantonal facilité à l'activité notariale, à tout le moins dans les cantons qui autorisent les avocats à exercer comme notaires. Ce genre de règles cantonales de reconnaissance constitue toutefois l'exception. Ces cas de figure très restrictifs de la reconnaissance intercantonale des qualifications professionnelles, de même que l'obligation de domicile en vigueur dans de nombreux cantons, entravent dans une large mesure la mobilité professionnelle des notaires.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'activité de notaire relève du ministère et n'est soumise ni à la liberté économique (art. 27 Cst.), ni à la loi fédérale sur le marché intérieur (art. 1, al. 3, LMI), ni à l'accord sur la libre circulation (ATF 128 I 280). Conformément à la pratique de la jurisprudence, les cantons ne sont par ailleurs pas obligés de reconnaître les brevets des notaires d'autres cantons (Arrêt du TF 2P. 110/2002 et 2P. 264/2002 du 6 août 2003, consid. 4.2.4).

Les dispositions du droit fédéral sur l'authentification officielle (art. 55 ss., tit. fin. CC) font actuellement l'objet d'une révision. A cet égard, le Conseil fédéral prévoit d'introduire des exigences minimales en matière de formation des notaires. Il est en outre prévu que tout acte effectué selon les dispositions du canton où le notaire a son siège soit reconnu par l'ensemble des cantons. Ainsi, les parties à un contrat en matière immobilière ne seraient plus tenues de le faire instrumenter par un notaire du canton du lieu de situation de l'immeuble.

Par ailleurs, la jurisprudence du Tribunal fédéral susmentionnée est en conflit avec un arrêt prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne en mai 2011 (Arrêt de la CJUE du 24.05.2011 C-54/08, *Commission/Allemagne*, Rec. 2011 I-4355, pt 110 s., également Rs. C-61/08, C-53/08, C-51/08, C-50/08, C-47/08). Dans ces arrêts, la CJUE est arrivée à la conclusion que l'activité notariale concernant l'établissement d'actes authentiques n'incluait pas l'exercice de l'autorité publique ni des compétences relevant du ministère.

S'appuyant sur la pratique de l'UE, la Suisse applique également aux notaires l'accord sur la libre circulation des personnes. L'annexe III ALCP et la directive 2005/36/CE sont particulièrement pertinentes en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. La LLPS susmentionnée, de même que l'OPPS incluent les notaires, ce qui signifie que ceux-ci peuvent se réclamer de l'accord sur la libre circulation dans le cadre de la libre prestation des services. Cela vaut également pour la liberté d'établissement. Ainsi, par rapport à l'UE, les notaires sont soumis à la directive 2005/36/CE et peuvent, selon les règles de reconnaissance susmentionnées, demander la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles.

Cette constellation présente le risque d'une discrimination des notaires suisses. Et c'est précisément cela que la loi fédérale sur le marché intérieur cherche à éviter. Elle garantit aux actifs suisses des droits identiques à ceux qui sont accordés par la Suisse à des personnes étrangères dans des accords internationaux (art. 6, al. 1, et art. 4, al. 3^{bis}, LMI). De même, il convient de considérer que les notaires peuvent invoquer également la LMI dans le contexte national et, selon les dispositions énoncées aux art. 4 et 3 LMI, demander la reconnaissance intercantonale de leurs qualifications professionnelles. Si les dispositions dans le canton du lieu de provenance et de destination sont équivalentes, la reconnaissance doit être accordée sous réserve de l'art. 3 LMI. Les exigences cantonales relatives au domicile ne sont pas compatibles avec l'art. 3, al. 2, let c, LMI et devraient être abrogées à moyen terme (v. en lien avec ce thème la recommandation de la COMCO du 23.9.2013 à l'intention des cantons et du Conseil fédéral concernant la libre circulation des notaires et des actes authentiques, disponible sur www.weko.admin.ch).

Ces modifications relevant du domaine du notariat simplifieraient sensiblement la mobilité professionnelle des notaires. Parallèlement, les clients pourraient profiter d'une plus grande offre et choisir leur notaire en fonction de leurs besoins dans toute la Suisse.

4.4.4 Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance de la révision, LSR, RS 221.302)

Au sens de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (loi sur la surveillance de la révision, LSR), les personnes physiques et les entreprises qui fournissent des prestations légalement prescrites en matière de révision sont soumises à autorisation. Cette procédure d'agrément permet de garantir la qualité des prestations de révision et renforce la sécurité juridique des réviseurs concernés en matière de dispositions réglementaires concrètes régissant la formation et l'expérience professionnelle.

L'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision (ASR) a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2007. Elle comprend un service chargé des agréments et tient un registre public des personnes physiques et des entreprises de révision qui fournissent des prestations de révision au sens de la LSR.

En vertu de l'art. 5 LSR, une personne physique est agréée en qualité de réviseur lorsqu'elle jouit d'une réputation irréprochable, qu'elle a achevé une des formations citées à l'art. 4, al. 2 et justifie d'une pratique professionnelle d'un an au moins. Une personne physique est agréée en qualité de réviseur comptable lorsqu'elle remplit les exigences en matière de for-

mation et de pratique professionnelle (élargie) selon l'art. 4, al. 2, LSR et qu'elle elle jouit d'une réputation irréprochable.

Conformément à l'art. 4, al. 2, let. d, LSR, une personne physique est également agréée si elle est titulaire d'un diplôme étranger attestant une formation analogue à celles qui sont énumérées aux let. a, b ou c, qu'elle justifie d'une pratique professionnelle équivalente à celle qui est exigée et qu'elle peut prouver qu'elle a les connaissances requises du droit suisse. Le requérant prouve qu'il a les connaissances requises du droit suisse en produisant l'attestation de réussite d'un examen dont l'autorité de surveillance a reconnu le règlement (art. 34 OSRev). Les filières analogues de formation étrangères sont reconnues pour autant qu'un traité avec l'Etat d'origine le prévoit ou que l'Etat d'origine accorde la réciprocité.

Les seuls Etats ayant signé un traité avec la Suisse sont les Etats membres de l'UE et les Etats membres de l'AELE (Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681, et Convention AELE du 4 janvier 1960, RS 0.632.31). Ces accords garantissent la réciprocité pour les requérants des Etats membres de l'UE et des Etats membres de l'AELE, pour autant que les requérants soient effectivement autorisés à fournir des prestations en matière de révision dans l'Etat d'origine ou qu'ils y remplissent les conditions d'agrément. A l'heure actuelle, aucun autre Etat n'a signé de traité avec la Suisse.

Toutefois, la réciprocité ne présuppose pas obligatoirement l'existence d'un accord interétatique. L'ASR vérifie si un Etat non membre de l'UE ou de l'AELE qui a délivré un diplôme accorde la réciprocité. D'après les vérifications effectuées jusqu'ici, l'Inde, les Philippines et la Turquie accordent la réciprocité aux réviseurs suisses. En revanche, l'Algérie, l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Maroc, le Pérou, l'Afrique du Sud et les Etats-Unis ne l'accordent pas.

Les personnes et entreprises qui ne sont pas inscrites au registre des réviseurs agréés sont réputées réviseurs non agréés. Elles peuvent effectuer les prestations de révision qui ne sont pas fixées impérativement par la loi. On songe ici particulièrement au contrôle des comptes annuels de sociétés qui ont renoncé à un contrôle au sens de la loi (*opting-out*), mais qui souhaitent quand même un contrôle officieux pour des raisons internes.

4.4.5 Loi fédérale sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd, RS 811.11)

La loi fédérale sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd) régit la formation universitaire, postgrade et continue des professions médicales universitaires, ainsi que leur exercice.

Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2007, la LPMéd succède à une réglementation très fragmentée sur certains points touchant à la formation et à l'exercice de ces professions. Elle a répondu au besoin de régler au niveau national la formation et l'exercice des professions de médecin, médecin-dentiste, pharmacien, chiropraticien et vétérinaire. La démarche était la suivante: créer un cadre juridique flexible, garantissant la qualité de la formation universitaire et de la formation postgrade dans le contexte international et assurant une qualité élevée des prestations médicales.

La LPMéd harmonise au niveau national les conditions régissant la remise des autorisations cantonales de pratiquer une activité indépendante. Ces procédures ont été simplifiées par l'introduction d'un registre des professions médicales universitaires.

La loi règle en outre la reconnaissance des diplômes et des titres de formation postgrade étrangers. Ainsi, la LPMéd est en accord avec les exigences de l'ALCP. Les procédures de reconnaissance mises en œuvre dans ce domaine sont détaillées au chap. 3.

En matière de reconnaissance des diplômes étrangers, la LPMéd exige non seulement qu'une équivalence soit prévue dans un accord de reconnaissance mutuelle, mais également que leurs titulaires maîtrisent une langue nationale. Selon la pratique actuelle de la Cour de justice reprise dans la directive 2005/36/CE, cette pratique de la LPMéd n'est pas conforme. Il est donc prévu de réviser ce système pour faire de la maîtrise d'une langue officielle du canton pour lequel l'autorisation de pratiquer est demandée une condition d'octroi de cette autorisation. La révision de la LPMéd sera débattue par les Chambres au début de l'année 2014.

4.4.6 Loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (loi sur les professions de la psychologie, LPsy, RS 935.81)

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013, la loi fédérale sur les professions relevant du domaine de la psychologie (LPsy) a instauré au niveau national des normes qui réglementent la formation de base et postgrade, ainsi que l'exercice des professions de la psychologie. Des normes de qualité, désormais inscrites dans la loi, existent pour ces professions, à l'instar des professions médicales universitaires.

Avec les titres postgrade fédéraux, les psychologues qualifiés bénéficient d'un label de qualité reconnu qui, d'une part, les caractérise en Suisse comme personnes hautement qualifiées dans leur profession et qui, d'autre part, réduit le risque d'un éventuel préjudice dans l'exercice de la profession à l'étranger.

Grâce à cette loi, les psychologues ont ainsi la possibilité de faire reconnaître leurs diplômes de formation étrangers et leurs titres postgrade. Tant que les conditions correspondantes sont remplies, les psychologues étrangers jouissent des mêmes droits et devoirs que les indigènes. Ainsi, ils peuvent également utiliser le titre protégé de «psychologue» si leur diplôme de haute école est reconnu.

La loi sur les professions de la psychologie est compatible avec les obligations de la Suisse découlant de l'accord sur la libre circulation des personnes.

– Etant donné que la loi, qui autorise les titres professionnels spécifiques, conditionne un type d'exercice de la profession de psychologue à certaines qualifications, la profession de psychologue doit être considérée comme profession réglementée au sens de l'art. 3, par. 1, let. a, de la directive 2005/36/CE.

– La loi tient compte de l'obligation de considérer les qualifications obtenues dans un autre Etat membre, conformément à l'art. 3, LPsy sur la reconnaissance des diplômes de formation étrangers et à l'art. 9, LPsy sur la reconnaissance de titres postgrade étrangers. Ainsi les dispositions contenues dans la directive 2005/36/CE en rapport avec la reconnaissance d'éventuels diplômes étrangers (art. 13 de la directive) sont prises en compte.

– Conformément à l'art. 12 de la directive 2005/36/CE, la loi crée la base juridique permettant d'ordonner des mesures compensatoires en cas de divergences importantes portant sur la durée ou le contenu de la formation (v. art 3, al. 4, ainsi que art. 9, al. 4, LPsy).

– La loi exige en sus que les personnes qui souhaitent exercer la psychothérapie à titre d'activité économique privée sous leur propre responsabilité professionnelle doivent justifier d'un titre postgrade fédéral ou d'un titre postgrade étranger reconnu en psychothérapie, être dignes de confiance et présenter tant physiquement que psychiquement les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession, et maîtriser une langue nationale (v. art. 24, al. 1, LPsy).

Ces dispositions sont conformes à l'accord sur la libre circulation.

4.4.7 Projet de loi fédérale sur les professions de la santé (loi sur les professions de la santé, LPSan)

La révision partielle de la Constitution fédérale de 1999 a entraîné le transfert de tous les domaines de la formation professionnelle dans la sphère de compétence de la Confédération. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) en 2004 et la révision partielle de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES) en 2005 ont concrétisé l'intégration des professions de santé également au niveau législatif. En 2006, le peuple et les cantons ont approuvé les nouveaux articles constitutionnels sur la formation, qui prévoient entre autres le pilotage uniforme de l'ensemble du domaine des hautes écoles. Le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE), adopté par le Parlement, entraînera la perte pour la Confédération de compétences dans le domaine des hautes écoles spécialisées, étant donné que son entrée en vigueur abrogera la loi sur les hautes écoles spécialisées.

La formation et l'exercice des professions de santé nécessitant des réglementations plus strictes et des exigences plus élevées en termes de qualité, une loi propre aux professions de santé est prévue pour les professions de niveau haute école. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral de l'intérieur (DFI) sont compétents pour ce projet.

Ce projet de loi a pour objectif, dans l'intérêt de la santé publique et de la qualité des soins, de garantir des exigences uniformes pour l'ensemble de la Suisse, en termes de formation et d'exercice professionnel des acteurs de la santé formés au sein de hautes écoles. Le but ainsi visé consiste en une plus grande efficacité et une plus grande efficience des prestations de soins.

Les groupes de professions suivants de niveau haute école devraient probablement être concernés par la future loi sur les professions de santé: le personnel en soins infirmiers de niveau HES (concernant la réglementation de l'exercice de la profession: également le personnel en soins infirmiers de niveau ES), les physiothérapeutes, les ergothérapeutes, les sages-femmes et les conseillers en nutrition. A l'exception du personnel de soins de niveau HES, ces professions font partie des professions libérales conformément au chap. 2.2.

La procédure de consultation court du 13 décembre 2013 au 18 avril 2014.

4.4.8 Projet de loi sur les services financiers (projet LSFin)

Le 28 mars 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF), d'une part, d'entamer, avec le concours du Département fédéral de justice et police (DFJP) et de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), les travaux relatifs à l'élaboration des bases légales pour la création d'une réglementation générale sur les produits et services financiers et sur leur distribution, et, d'autre part, de lui soumettre un projet destiné à la consultation. Les nouvelles prescriptions visent à renforcer la protection des clients sur le marché financier suisse et à promouvoir la compétitivité de la place financière. En outre, il s'agit d'instaurer des conditions identiques pour tous les acteurs du marché. Cette égalité de traitement réduira les distorsions de la concurrence entre prestataires.

Outre l'introduction de règles de conduite pour tous les prestataires financiers ainsi que d'exigences minimales en matière de formation auxquelles devront satisfaire les conseillers à la clientèle, la loi doit également formuler des règles harmonisées sur la documentation des produits et, le cas échéant, sur les exigences en matière de prospectus pour les produits

financiers. Un renforcement de l'instance de médiation est également prévu, ainsi que des mesures de procédure civile visant à faciliter l'application du droit. Enfin, la loi doit aussi comporter des prescriptions sur les activités transfrontalières des prestataires étrangers de services financiers qui sont établis en Suisse. L'ensemble de ces dispositions devraient avoir une influence non négligeable sur les professions libérales du domaine des services financiers, comme les gestionnaires de fortune, les conseillers financiers ou les fiduciaires. A cet égard, la surveillance prudentielle prévue dans le cadre du projet LSFIn concernant les gestionnaires de fortune non encore assujettis est particulièrement importante.

L'ouverture de la procédure de consultation sur la LSFIn est prévue pour le début de l'année 2014.

4.4.9 Résumé des projets actuels et futurs de dispositions légales

Les questions liées à la reconnaissance intercantonale et internationale des qualifications professionnelles ont joué un rôle dans divers nouveaux projets de loi. A cet égard, les professions libérales sont davantage concernées par ces réglementations que les autres groupes de métiers. Pour que l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE fonctionne au mieux, il était et il demeure essentiel que les réglementations correspondantes soient conçues de telle manière que, d'une part, la libre circulation des personnes soit effectivement exercée par des prestataires étrangers, d'autre part, qu'un traitement moins favorable des prestataires indigènes soit du même coup évité. Certains règlements ont parfois dû être harmonisés dans les Etats de l'UE/AELE. Par ailleurs, il a également été question de réduire les barrières ou les obstacles existant sur le marché intérieur suisse, afin d'éviter un traitement moins favorable des Suisses par rapport aux immigrés issus de l'UE/AELE.

Plusieurs événements à l'échelle internationale, notamment au sein de l'UE et surtout dans le domaine des services financiers, peuvent avoir des conséquences importantes sur chaque catégorie de professions libérales. Dans le cadre de la procédure législative, le Conseil fédéral tiendra compte de ces conséquences et les présentera de manière transparente.

5 Annexe

Tableau A1

	Nombre d'actifs 2003-2012		Croissance de l'emploi 2003-2012		Actifs indépendants 2012		Formation du degré tertiaire 2012	
	En milliers	En milliers	En milliers	En %	Abs.	Rel.	Abs.	Rel.
Domaine technique	127,9	165,1	37,2	29 %	31,6	19 %	145,0	88 %
Architecte	24,2	30,8	6,5	27 %	14,9	48 %	27,4	89 %
Ingénieur en génie civil	10,6	11,9	1,3	12 %	(2,9)	24 %	10,7	90 %
Ingénieur informatique	32,5	42,2	9,7	30 %	(2,8)	7 %	34,3	81 %
Ingénieur mécanicien	12,3	15,5	3,2	26 %	(1,8)	12 %	14,8	96 %
Ingénieur électricien	19,4	22,8	3,4	18 %	(3,6)	16 %	21,6	95 %
Autres ingénieurs	28,9	41,9	13,1	45 %	5,7	14 %	36,2	86 %
Domaine du droit et de l'économie	69,4	91,8	22,4	32 %	32,1	35 %	73,0	80 %
Avocat et notaire	9,5	18,3	8,8	93 %	9,2	50 %	18,2	100 %
Réviseur	11,3	15,7	4,3	38 %	(2,8)	18 %	13,3	85 %
Fiduciaire et conseiller fiscal	18,8	22,3	3,5	19 %	7,9	35 %	14,1	63 %
Autres prestataires de services (conseiller économique, d'entreprise, financier, etc.)	29,7	35,5	5,8	19 %	12,2	34 %	27,4	77 %
Domaine de la santé et domaine social	112,8	133,3	20,5	18 %	52,2	39 %	110,9	83 %
Psychologue et conseiller en orientation professionnelle	7,0	9,7	2,8	39 %	(1,9)	19 %	9,0	92 %
Médecin	31,6	43,4	11,7	37 %	17,6	41 %	42,0	97 %
Pharmacien	7,3	7,8	0,5	6 %	(1,5)	20 %	6,6	84 %
Physiothérapeute, ergothérapeute	20,2	25,0	4,7	23 %	12,2	49 %	16,4	66 %
Psychothérapeute (non médecin)	6,7	6,0	-0,7	-10 %	(3,3)	55 %	5,4	89 %
Dentiste	5,5	5,6	0,1	1 %	(3,5)	62 %	5,3	96 %
Vétérinaire	(2,4)	(3,9)	(1,5)	61 %	(1,2)	30 %	(3,7)	96 %
Sage-femme	9,3	5,8	-3,5	-38 %	(1,0)	17 %	(3,2)	56 %
Autres professions de la thérapeutique et de la technique médicale	8,5	12,0	3,5	42 %	7,9	66 %	7,4	62 %
Pédagogue spécialisé, enseignant spécialisé	14,2	14,2	0,0	0 %	(2,0)	14 %	12,0	84 %
Cas limites non pris en compte	117,1	144,3	27,2	23 %	8,3	6 %	55,4	38 %
Droguiste	(3,0)	(4,0)	(1,0)	33 %	(0,8)	21 %	(1,9)	46 %
Professions liées aux soins des mains et des pieds	(1,6)	6,0	(4,4)	274 %	5,5	92 %	(0,8)	13 %
Hygiéniste dentaire	(1,8)	(3,6)	(1,8)	97 %	-	-	(2,1)	59 %
Infirmier	110,7	130,7	20,0	18 %	(1,8)	1 %	50,7	39 %
Professions libérales	310	390	80	26 %	116	30 %	329	84 %
Professions libérales (y compris cas limites)	427	534	107	25 %	124	23 %	384	72 %

*Valeurs entre parenthèses: extrapolation pour les cas comptant moins de 50 observations. Les résultats doivent être interprétés avec prudence. Il en va de même pour les valeurs en pourcentage qui se basent sur ces chiffres (pas entre parenthèses).