



Strasbourg, le 24.10.2017
COM(2017) 650 final

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

Programme de travail de la Commission pour 2018

Un programme pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique

I. I. UNE UNION PLUS UNIE, PLUS FORTE ET PLUS DEMOCRATIQUE

L'Europe retrouve visiblement son dynamisme. L'Union européenne est actuellement dans sa cinquième année d'une reprise économique qui se fait sentir dans chacun des États membres. Affichant désormais une croissance supérieure à 2 % pour l'ensemble de l'Union – et de 2,2 % pour la zone euro –, l'économie européenne a crû plus rapidement que l'économie américaine au cours des deux dernières années. Près de 8 millions d'emplois ont été créés au cours du mandat de la Commission actuelle, grâce en partie aux travaux des institutions de l'Union, à la contribution du Fonds européen pour les investissements stratégiques, à la garantie pour la jeunesse, aux Fonds structurels et d'investissement européens et à la politique monétaire de la Banque centrale européenne. La confiance dans l'Union est de retour. En mars, les dirigeants ont exprimé, à Rome, leur volonté de rendre l'Union européenne plus forte et plus résiliente en faisant preuve d'une unité et d'une solidarité encore plus fortes et en respectant les règles communes.

L'Europe a maintenant une chance à saisir. Il s'agit de ne pas la laisser passer. Afin de tirer le meilleur parti de la dynamique actuelle, la Commission présente son programme de travail pour les 14 mois à venir, couvrant ainsi une période courant jusqu'à la fin de 2018. Ce programme s'appuie sur la feuille de route pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique, que le président Juncker a présentée parallèlement à son discours sur l'état de l'Union, le 13 septembre 2017. Il aidera l'Europe à maintenir le cap en continuant à mettre en œuvre son programme constructif et fera en sorte qu'elle reste résolument concentrée sur les grands enjeux, là où l'action européenne a une valeur ajoutée claire et démontrable.

La Commission a déjà présenté plus de 80 % des propositions qui sont essentielles pour l'achèvement du marché unique numérique, de l'union de l'énergie, de l'union des marchés des capitaux, de l'union bancaire, de l'union de la sécurité et d'une politique européenne globale en matière de migrations¹. Il convient maintenant, en priorité, de traduire les propositions en actes législatifs et de mettre la législation en œuvre. Plus le Parlement européen et le Conseil mèneront rapidement à son terme le processus législatif, plus les citoyens et les entreprises profiteront rapidement des effets positifs de notre travail commun. La Commission redoublera d'efforts pour aider les colégislateurs à chaque étape du processus.

La priorité du programme de travail pour 2018 est double. Premièrement, le programme de travail présente un nombre limité d'actions législatives ciblées qui permettront à la Commission de mener à bien son travail dans les domaines d'action prioritaires au cours des prochains mois. La Commission présentera toutes les propositions législatives au plus tard en mai 2018. Cela laissera au Parlement européen et au Conseil le temps et l'espace nécessaires pour mener à leur terme les travaux législatifs avant que les Européens ne rendent leur verdict démocratique, lors des élections européennes de juin 2019, sur ce que nous aurons réalisé ensemble.

¹ «La Commission européenne à mi-mandat: état d'avancement des dix priorités du président Juncker», rapport du Parlement européen, 11 juillet 2017.

Deuxièmement, le programme de travail présente également un certain nombre d'initiatives davantage tournées vers l'avenir, la nouvelle Union des 27 devant façonner son propre avenir pour 2025. Ces initiatives reflètent le débat lancé par le Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe et le discours sur l'État de l'Union. Elles peuvent toutes être menées à bien en tirant pleinement parti du potentiel inexploité du traité de Lisbonne². Nous présenterons toutes ces initiatives d'ici la fin du mandat de la Commission.

Comme les années précédentes, le programme de travail propose aussi un certain nombre de propositions qui font suite à des évaluations d'actes législatifs en vigueur, menées au titre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) et tenant compte des avis de la plateforme REFIT. Pour permettre aux colégislateurs de se concentrer sur les propositions qui importent réellement, le présent programme de travail contient un nombre important de propositions en attente dont nous suggérons le retrait parce qu'il n'y a pas de perspective d'accord au Parlement européen et au Conseil, que ces propositions n'ont plus de raison d'être ou qu'elles sont techniquement dépassées. Le présent programme de travail poursuit également le processus d'abrogation des textes législatifs qui sont devenus obsolètes³. Parallèlement, nous publions document présentant une vue d'ensemble du programme «Mieux légiférer» de la Commission et de ses résultats⁴, accompagné du tableau de bord REFIT, qui expose en détail la manière dont nous donnons suite aux avis de la plateforme REFIT et les efforts actuellement déployés pour évaluer et revoir la législation en vigueur.

II. ACHEVER LA REALISATION DES 10 PRIORITES DE LA COMMISSION JUNCKER⁵

Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement

La reprise de la confiance et des investissements dans l'ensemble de l'Europe a joué un rôle central dans l'amélioration des perspectives économiques. Elle a permis la création d'emplois, généré de la croissance en Europe, favorisé la mise en place de nouvelles infrastructures – à la fois physiques et numériques – et aidé l'Europe à accélérer sa transition vers les énergies propres. Nous devons à présent poursuivre nos efforts pour renforcer l'investissement. Le plan d'investissement pour l'Europe joue un rôle important dans le démarrage de projets, l'aide aux petites et moyennes entreprises et la création d'emplois. Sur cette base, nous devons maintenant présenter rapidement la proposition «EFSI 2.0» et la proposition «Omnibus»⁶ afin de faciliter la combinaison des Fonds structurels et d'investissement

² L'annexe 1 (Nouvelles initiatives) et l'annexe 3 (Propositions prioritaires en attente) présentent des listes détaillées de ces propositions.

³ L'annexe 4 contient la liste détaillée des propositions de retrait, et l'annexe 5 la liste des abrogations.

⁴ Communication «Mener à son terme le programme pour une meilleure réglementation: de meilleures solutions pour de meilleurs résultats» [COM(2017) 651].

⁵ La Commission concentrera son travail de communication en 2018 sur les priorités de la Commission, sur la base de l'action de communication institutionnelle en 2017-2018 au titre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 [C(2016) 6838 du 25.10.2016], en mettant un accent particulier sur la feuille de route pour Sibiu.

⁶ EFSI 2.0 [COM(2016) 597]; proposition Omnibus [COM(2016) 605].

européens avec le Fonds européen pour les investissements stratégiques. La reprise des investissements n'aura pas de caractère durable sans réformes structurelles. Nous procéderons à une analyse de ces réformes axée sur la réalisation d'investissements. La Commission continuera à utiliser le Semestre européen pour coordonner les politiques économiques et promouvoir une stratégie de croissance qui soit propice à l'investissement, à la bonne gestion des finances publiques et aux réformes structurelles.

L'économie européenne dépendant de sa compétitivité industrielle, la Commission européenne a présenté, en s'appuyant sur les points de vue des parties prenantes, une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Europe⁷. Nous nous efforcerons de soutenir l'innovation, l'emploi et la croissance au moyen de notre stratégie en faveur de l'économie circulaire⁸, qui peut apporter des avantages énormes à notre économie, à notre compétitivité et à notre environnement. Nous proposerons un nombre limité de propositions visant à renforcer notre action dans ce domaine. Ces propositions se concentreront notamment sur notre manière de produire et d'utiliser les matières plastiques, l'objectif étant que tous les emballages en plastique soient recyclables d'ici à 2030, et sur notre manière de réutiliser l'eau et de gérer la production d'eau potable. Nous proposerons aussi un cadre permettant de suivre les progrès réalisés dans le développement de l'économie circulaire. Dans le cadre de notre approche sectorielle de l'amélioration de la réglementation, nous nous attaquerons aux obstacles juridiques, techniques et pratiques se situant à l'interface entre les législations sur les substances chimiques, sur les produits et sur les déchets. Nous continuerons d'évaluer la stratégie bioéconomique de 2012⁹ et nous examinerons la meilleure façon de la faire avancer, notamment en élargissant son champ d'application.

Même si, dans l'ensemble, le contexte économique s'améliore considérablement, l'Union européenne doit encore gérer les conséquences de la crise et tirer parti de la croissance plus vigoureuse pour créer de nouveaux emplois et favoriser l'équité et de nouvelles perspectives pour tous. La Commission actuelle a créé les conditions préalables pour face à ce défi, par exemple en lançant la stratégie en matière de compétences pour l'Europe¹⁰. Nous devons à présent aller de l'avant dans la mise en œuvre de cette stratégie au niveau des États membres et au niveau régional avec le soutien du Fonds social européen, en accordant une attention particulière aux compétences de base et aux compétences numériques.

Un marché unique numérique connecté

Avec 360 millions de citoyens utilisant l'internet chaque jour pour travailler, étudier, effectuer des achats ou rester connectés, l'Europe a besoin d'un véritable marché unique numérique. La Commission a déjà présenté 24 propositions législatives à cette fin depuis mai 2015. À ce jour, seules six de ces propositions ont été adoptées par les colégislateurs. Le Parlement

⁷ Communication «Investir dans une industrie intelligente, innovante et durable – Une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'UE» [COM(2017) 479].

⁸ Rapport sur la mise en œuvre du plan d'action en faveur de l'économie circulaire [COM(2017) 33].

⁹ Communication «L'innovation au service d'une croissance durable: une bioéconomie pour l'Europe» [COM(2012) 60].

¹⁰ Communication «Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe» [COM(2016) 381].

européen et le Conseil doivent maintenant avoir pour priorité de présenter dans les plus brefs délais les propositions en attente, notamment en ce qui concerne le code des communications électroniques, la proposition de réforme des droits d'auteur et la directive sur le contenu numérique. L'Europe a besoin de coopération renforcée en matière de gestion du spectre pour mettre en place des réseaux fixes et mobiles à très haut débit (5G) parmi les plus performants au monde et pour accroître de manière coordonnée la disponibilité du spectre d'ici à 2020 dans des conditions réglementaires et économiques cohérentes. Pour achever le marché unique numérique, nous allons également présenter une proposition sur l'équité dans les relations de plateforme à entreprise, une initiative en matière de lutte contre les fausses informations et des lignes directrices révisées sur la puissance significative sur le marché dans le secteur des communications électroniques.

La réussite du marché unique numérique dépend en définitive de la confiance des Européens. Le nombre de cyberattaques est en augmentation et les Européens sont aujourd'hui confrontés à des menaces en ligne nouvelles et variées. En réponse à ce phénomène, la Commission a présenté, dès le 13 septembre, une série de propositions visant à mieux protéger les citoyens contre les menaces susceptibles de découler des nouvelles technologies¹¹. Nous compléterons ce train de mesures et protégerons la stabilité de nos économies et de nos démocraties contre les cybermenaces en créant un réseau de centres de compétence dans le domaine de la cybersécurité. Parallèlement, la Commission continuera d'exploiter au mieux les possibilités offertes par les nouvelles technologies telles que l'informatique à haute performance et les voitures autonomes. Nous chercherons également à tirer le meilleur parti de l'intelligence artificielle, qui jouera un rôle de plus en plus important dans nos économies et nos sociétés.

Une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique visionnaire en matière de changement climatique

Nous avons accompli des progrès importants dans la mise en œuvre de l'union de l'énergie. La priorité va désormais à l'adoption du train de mesures intitulé «Une énergie propre pour tous les Européens»¹², présenté en décembre 2016, et aux propositions visant à mettre à jour nos politiques en matière de changement climatique. La Commission continuera d'œuvrer à l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement énergétique et du fonctionnement du marché intérieur. Nous allons proposer des règles communes pour les gazoducs pénétrant dans le marché intérieur européen du gaz. Nous allons négocier avec la Russie les principes clés de l'exploitation du gazoduc Nord Stream 2 en projet dès que le Conseil aura adopté le mandat fort que nous avons recommandé. Dans le domaine des transports, la Commission concentrera ses efforts sur les nouvelles normes d'émission de CO₂ pour les voitures, les camionnettes et les véhicules utilitaires lourds. Nous allons poursuivre nos travaux sur les batteries et sur les infrastructures pour les carburants de substitution, en reconnaissant leur rôle stratégique dans la transition vers la mobilité propre et les énergies propres.

Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée

¹¹ Communication «Résilience, dissuasion et défense: doter l'UE d'une cybersécurité solide» [JOIN(2017) 450].

¹² Une énergie propre pour tous les Européens [COM(2016) 860].

Le bon fonctionnement du marché unique est au cœur du projet européen. Il permet aux personnes, aux services, aux produits et aux capitaux de circuler plus librement. Il offre des perspectives aux entreprises européennes et se traduit, pour les consommateurs, par un plus grand éventail de choix et une baisse des prix. La Commission concentrera ses efforts, au cours de l'année prochaine, sur la révision du droit de l'UE applicable aux sociétés afin de soutenir les entreprises au moyen de règles claires, modernes et efficaces. Nous poursuivrons nos efforts pour protéger les budgets nationaux contre les pratiques fiscales dommageables. Nous allons notamment moderniser les règles régissant la fixation des taux de TVA, instaurer de nouvelles règles sur la coopération administrative entre les États membres dans le domaine de la TVA, présenter une proposition de simplification du régime de la TVA pour les PME et élaborer des règles d'imposition des bénéfices réalisés par les multinationales dans l'économie numérique. En outre, la Commission proposera des mesures visant à améliorer le fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement alimentaire afin d'aider les agriculteurs à renforcer leur position sur le marché et à se protéger des chocs futurs.

Pour parachever l'union des marchés de capitaux¹³, nous ferons des propositions visant à traiter la question de l'interaction entre la finance et la technologie et nous proposerons des règles sur le financement participatif et le financement entre pairs. Nous faciliterons le recours aux obligations garanties, réduirons les obstacles à la distribution transfrontière de fonds d'investissement et présenterons une initiative sur le financement durable. Nous proposerons de nouvelles règles sur les paiements transfrontières couvrant les monnaies autres que l'euro, de manière à ce que tous les Européens paient des commissions réduites lorsqu'ils transfèrent de l'argent à l'étranger ou retirent de l'argent liquide aux distributeurs de billets pendant leurs vacances.

De nouveaux efforts sont nécessaires pour faire de l'équité sociale et des droits des travailleurs les marques distinctives du marché unique. La Commission s'attaquera aux défis de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination des systèmes de sécurité sociale en proposant la mise en place d'une Autorité européenne du travail et l'instauration d'un numéro de sécurité sociale européen universel qui simplifiera les contacts entre les citoyens et les administrations dans toute une série de domaines. Nous proposerons de moderniser les systèmes de sécurité sociale en tenant compte des nouvelles formes de travail afin de pallier les lacunes, de manière à permettre à chaque travailleur, quel que soit son statut professionnel, de cotiser et d'avoir accès à une protection sociale. Afin de renforcer encore la protection des travailleurs et de préserver davantage leurs droits dans le marché unique, la Commission proposera un renforcement des obligations afin de donner aux salariés la garantie d'être informés par écrit de leurs conditions de travail.

Nous devons également mieux protéger nos citoyens et, pour ce faire, nous présenterons un plan d'action commun sur les politiques nationales en matière de vaccination. Ce plan aidera les États membres à mettre en œuvre des programmes de vaccination, à réduire les hésitations à l'égard de la vaccination et à renforcer la fourniture de vaccins.

¹³ Les mesures prévues pour l'achèvement de l'union des marchés des capitaux ont été annoncées dans le cadre de l'examen à mi-parcours de juin 2017 - voir COM(2017) 292.

Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable

Afin d'entretenir la dynamique de la reprise, la Commission recommandera une orientation budgétaire globalement neutre pour la zone euro, en continuant de mettre l'accent sur le renforcement de la convergence économique et sociale et de la résilience. Nous poursuivrons également nos travaux en vue de créer une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable et de renforcer sa responsabilité démocratique. L'Union économique et monétaire est le meilleur outil dont nous disposons pour rendre l'Europe plus prospère et protéger les Européens contre les chocs économiques futurs. La Commission proposera un vaste train de mesures avant la fin de 2017 afin de faire avancer les travaux dans ce domaine.

Dans le cadre de ce train de mesures, nous proposerons d'intégrer le mécanisme européen de stabilité dans le cadre juridique de l'Union européenne afin de le rendre plus légitime d'un point de vue démocratique, et, parallèlement, de renforcer son rôle et ses procédures décisionnelles. Notre objectif doit être de disposer d'un véritable Fonds monétaire européen capable de réagir aux crises, opérant en symbiose avec les instruments existants de coordination et de surveillance quotidiennes des politiques économiques. Nous proposerons aussi de créer une ligne budgétaire consacrée à la zone euro dans le budget de l'Union afin d'assurer quatre fonctions: une aide aux réformes structurelles, une fonction de stabilisation, un dispositif de soutien pour l'union bancaire et un instrument de convergence destiné à apporter une aide de préadhésion aux États membres sur la voie de l'adoption de l'euro. Nous allons aussi proposer d'intégrer dans le droit de l'UE des dispositions fondamentales du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, comme cela a été convenu en 2012, en tenant compte de la flexibilité appropriée intégrée dans le pacte de stabilité et de croissance et définie par la Commission depuis janvier 2015. Notre Union économique et monétaire ne deviendra plus forte que si solidarité et responsabilité vont de pair.

L'achèvement de l'union bancaire aux fins de la réduction et du partage des risques dans notre secteur bancaire est un autre pilier fondamental de nos travaux. La Commission a récemment proposé une voie à suivre, qui se veut à la fois ambitieuse et réaliste, pour trouver un accord sur tous les éléments en suspens de l'union bancaire - notamment au niveau du système européen d'assurance des dépôts -, sur la base des engagements déjà pris par le Conseil¹⁴, et nous présenterons de nouvelles propositions visant à remédier au problème des prêts non productifs et concernant la création de titres adossés à des obligations souveraines de l'Union. Une union bancaire aboutie, associée à l'union des marchés des capitaux, contribuera à la mise en place du système financier stable et intégré dont les citoyens et les entreprises ont besoin.

Le socle européen des droits sociaux¹⁵ donnera un nouvel élan au processus de convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail dans les États membres. Il fera avancer l'agenda social de l'UE à tous les niveaux et nous aidera à progresser vers une compréhension

¹⁴ Communication sur l'achèvement de l'union bancaire [COM(2017) 592].

¹⁵ Communication sur la mise en place d'un socle européen des droits sociaux [COM(2017) 250].

commune de ce qui est socialement équitable dans notre marché unique ou, en d'autres termes, vers une «union des normes sociales», ainsi que l'a appelée le président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union 2017. Nous appelons de nos vœux la proclamation du socle européen des droits sociaux lors du sommet de Göteborg en novembre. Nous allons intégrer le nouveau tableau de bord social qui accompagne le socle européen des droits sociaux dans le processus du Semestre européen de manière à pouvoir suivre correctement les progrès réalisés sur ces questions.

Une politique commerciale équilibrée et novatrice pour maîtriser la mondialisation

En tant que première puissance commerciale du monde, l'Europe est tributaire d'échanges commerciaux ouverts et équitables avec ses partenaires du monde entier. Nous avons pour objectif de mettre en œuvre un programme commercial novateur et ambitieux, qui trouve un juste équilibre entre la transparence et la réciprocité, d'une part, et le contrôle du respect des normes sociales et environnementales, d'autre part. Les accords commerciaux conclus par l'Union créent des emplois et génèrent de la croissance; nous poursuivrons les négociations avec le Mercosur et le Mexique et nous collaborerons avec le Parlement européen et les États membres afin de faire en sorte que les accords, notamment avec le Japon, Singapour et le Viêt Nam, soient conclus et correctement mis en œuvre, produisant les effets positifs escomptés. Nous voulons également faire avancer les négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, une fois que le Conseil aura approuvé les mandats recommandés par la Commission. Nous ne sommes pas pour autant des partisans naïfs du libre-échange. Cette année, nous poursuivrons nos efforts pour préserver et promouvoir les normes strictes auxquelles l'Europe soumet ses échanges avec les pays tiers et garantir des conditions de concurrence équitables au niveau mondial pour les entreprises et les travailleurs européens. Il est indispensable, dans ce contexte, que le Parlement européen et le Conseil adoptent rapidement les propositions en attente concernant la modernisation des instruments de défense commerciale et le contrôle des investissements directs étrangers dans l'Union ¹⁶.

Un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle.

Le bon fonctionnement du marché intérieur dépend en définitive de la confiance. Cette confiance peut facilement se perdre si les consommateurs ont le sentiment qu'aucune voie de recours n'est possible en cas de préjudice. La Commission présentera par conséquent une «nouvelle donne pour les consommateurs» visant à améliorer l'exécution judiciaire et les procédures de recours extrajudiciaire en matière de droits des consommateurs et à faciliter la coordination et une action efficace des autorités nationales de protection des consommateurs. Nous poursuivrons également nos travaux sur la protection des lanceurs d'alerte.

L'Union entend promouvoir le bien-être des citoyens, ce qui signifie contribuer à leur sécurité. Elle a joué un rôle clé dans la protection des citoyens contre les catastrophes naturelles au cours de l'année écoulée et doit poursuivre dans cette voie. Le mécanisme de protection civile de l'Union européenne est la preuve de la solidarité européenne tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'Union. Nous allons proposer de renforcer ce

¹⁶ Voir l'annexe 3 concernant les propositions prioritaires en attente.

mécanisme et de le doter de ses propres capacités opérationnelles, de manière à ce que l'Union puisse fournir une aide en cas de crise et une aide d'urgence à ses citoyens avec un maximum d'efficacité et un minimum de bureaucratie.

L'achèvement de l'union de la sécurité est une priorité. Si nous avons accompli de réels progrès dans la lutte contre le terrorisme, nous n'en présenterons pas moins des propositions visant à améliorer l'accès transfrontière des autorités répressives aux éléments de preuve électroniques et aux données financières et nous continuerons à renforcer les règles en matière de précurseurs d'explosifs que les terroristes utilisent pour des armes de fabrication artisanale. Nous continuerons à promouvoir la coopération avec les entreprises de médias sociaux pour détecter et supprimer les contenus à caractère terroriste et autres contenus illicites en ligne, et nous proposerons, si nécessaire, une législation sur la suppression des contenus à caractère terroriste. La Commission continuera à soutenir les États membres dans la lutte contre la radicalisation et la mise en œuvre du plan d'action sur la protection des espaces publics¹⁷. Dans l'immédiat, elle se penche sur des mesures supplémentaires visant à améliorer la sécurité du transport ferroviaire de voyageurs. Nous intensifierons nos efforts pour faire de l'Union européenne une société plus sûre, dans le plein respect des droits fondamentaux, au moyen d'une proposition relative à l'interopérabilité des systèmes d'information.

L'échange d'informations et de données est une caractéristique essentielle de nos sociétés et revêt de plus en plus un caractère transfrontière. La Commission établira la version finale de ses orientations sur le chemin à suivre en matière de conservation des données. Début 2018, la Commission entend aussi adopter une décision sur l'adéquation des données concernant le Japon, afin de faire en sorte que la libre circulation des données à caractère personnel entre l'UE et ce pays soit partie intégrante de notre partenariat économique renforcé.

La Commission réitère son engagement en faveur du système de Schengen et exprime l'intention de «revenir à Schengen» dans les meilleurs délais, tout en prenant pleinement en compte les demandes proportionnées des États membres en matière de sécurité. À cet égard, il est essentiel que le Parlement européen et le Conseil adoptent rapidement la proposition de la Commission sur la révision du code frontières Schengen.

Vers une nouvelle politique migratoire

Nous sommes en passe de mettre en œuvre l'agenda européen en matière de migration. Le Parlement européen et le Conseil doivent donner la priorité aux propositions déjà sur la table. En particulier, la réforme de Dublin¹⁸ est essentielle à la création d'un régime d'asile européen commun fondé sur la solidarité et garantissant le partage des responsabilités. Nous soutenons les efforts consentis par le Parlement européen et le Conseil pour achever les travaux liés à la réforme du régime d'asile européen commun d'ici juin 2018.

¹⁷ Plan d'action sur la protection des espaces publics [COM(2017) 612].

¹⁸ Proposition de règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride [COM(2016) 270].

Le cadre de partenariat pour les migrations sera indispensable pour obtenir des résultats sur le volet extérieur de nos politiques migratoires. Une action de l'Union plus efficace en ce qui concerne le retour dans leur pays d'origine des personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Union nécessite des efforts déterminés de la part des États membres en collaboration avec les pays tiers. Nous avons présenté un plan d'investissement extérieur¹⁹ qui soutiendra une nouvelle génération d'investissements dans les pays de notre voisinage et sur le continent africain, et nous allons à présent agir rapidement pour le mettre en œuvre afin de soutenir des projets locaux durables.

L'Europe a besoin de filières légales efficaces pour offrir d'autres solutions à ceux qui risquent leur vie et sont exploités par des réseaux de passeurs. Le renforcement des programmes de réinstallation constituera une réponse crédible de l'Union aux personnes ayant besoin d'une protection. Continent vieillissant, l'Europe a également besoin d'immigration légale pour pallier les déséquilibres démographiques et combler les pénuries de compétences. Dans ce domaine, l'Union, par l'action conjointe de ses États membres, est plus forte que si ces derniers agissaient isolément. La proposition sur l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées («proposition relative à la carte bleue»²⁰) devrait être adoptée rapidement. En outre, la Commission présentera en 2018 les propositions nécessaires pour réformer le code des visas et moderniser le système d'information sur les visas, et retirera, dans ce contexte, ses propositions relatives au code des visas et au visa d'itinérance²¹.

Une Europe plus forte sur la scène internationale

Si elle demeure un pôle de paix et de stabilité, l'Europe ne devrait jamais considérer sa propre sécurité comme un acquis. Nous devons coopérer davantage en matière de défense en mobilisant tous les outils à notre disposition, y compris le budget de l'UE. Il existe d'excellentes raisons, tant sur le plan économique que sécuritaire, pour que l'industrie européenne de la défense innove et coopère davantage. Le Fonds européen de la défense doit jouer un rôle central à cet égard. La Commission donnera la priorité à la mise en œuvre rapide du Fonds, ainsi qu'à la proposition de programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense²².

Nous entretiendrons et renforcerons nos relations avec des partenaires de premier plan, tels que l'Inde et l'Amérique latine. Pour renforcer nos liens avec l'Asie dans tous les domaines, nous proposerons une stratégie visant à renforcer la connectivité entre nos continents. Notre

¹⁹ Communication «Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen» [COM(2016) 581].

²⁰ Proposition de directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi nécessitant des compétences élevées [COM(2016) 378].

²¹ Proposition de règlement relatif au code des visas de l'Union (code des visas) [COM(2014) 164]; proposition de règlement portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008 [COM(2014) 163].

²² Proposition de règlement établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense visant à soutenir la compétitivité et la capacité d'innovation de l'industrie de la défense de l'UE [COM(2017) 294].

partenariat de longue date avec des pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique est des plus précieux. Nous nous emploierons à renouveler ce partenariat en 2020, en l’adaptant à un contexte mondial en rapide mutation et en le transformant en une alliance politique à la fois forte et moderne. Nous œuvrerons de concert à la défense de nos intérêts communs et au renforcement d’un ordre mondial fondé sur des règles. L’accord historique conclu avec l’Iran sur son programme nucléaire a ouvert la voie à la reprise de relations élargies entre l’UE et l’Iran. Nous entendons aussi faire progresser nos relations avec l’Iraq.

Une Union du changement démocratique

La mise en place d’une Union du changement démocratique figure au nombre des principaux engagements de l’actuelle Commission. Celle-ci a redoublé d’efforts pour entrer en contact avec les citoyens, dans le cadre de 312 dialogues avec les citoyens, en consultant plus largement l’ensemble des parties prenantes dans le cadre de son programme pour une meilleure réglementation et en proposant une révision du règlement relatif à l’initiative citoyenne européenne²³ afin de le rendre plus accessible et plus facile à appliquer. Nous avons créé le corps européen de solidarité²⁴, il y a moins d’un an, et ce dernier offre d’ores et déjà à des milliers de jeunes de nouvelles perspectives dans l’ensemble de l’Union européenne. Ce corps aide nos jeunes à nouer le dialogue avec la société qui les entoure et à approfondir leurs connaissances et leurs compétences au début de leur carrière. Il doit à présent être doté d’un socle juridique stable d’ici la fin de l’année.

La transparence et l’obligation de rendre des comptes sont essentielles également pour garantir la légitimité démocratique. La Commission montre l’exemple dans ses relations avec des représentants d’intérêts et invite le Parlement européen et le Conseil à adopter rapidement l’accord interinstitutionnel relatif à un registre de transparence obligatoire²⁵ pour les trois institutions. Nous établirons avec le Parlement européen et le Conseil des contacts constructifs en vue de parvenir à un accord sur les modifications du règlement «comitologie»²⁶ proposées, ainsi que sur le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes²⁷.

III. OBJECTIF 2025: UNE UNION PLUS UNIE, PLUS FORTE ET PLUS DEMOCRATIQUE

En mettant aujourd’hui la dernière main à notre programme de travail, nous devons avoir à l’esprit de préparer l’Union de demain. S’il met l’accent sur ce qu’il nous faut faire ensemble au cours des quatorze mois à venir, ce programme propose aussi toute une série d’initiatives à l’horizon plus lointain, à savoir 2025 et au-delà.

²³ Proposition de règlement relatif à l’initiative citoyenne européenne [COM(2017) 482].

²⁴ Proposition de règlement définissant le cadre juridique applicable au corps européen de solidarité [COM(2017) 262].

²⁵ Proposition d’accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire [COM(2016) 627].

²⁶ Proposition de règlement établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l’exercice des compétences d’exécution par la Commission [COM(2017) 085].

²⁷ Proposition de règlement modifiant le règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes [COM(2017) 481].

Une nouvelle Europe à 27 verra le jour le 30 mars 2019. Nous tenons là l'occasion de façonner cette nouvelle Europe. Quelques semaines plus tard, en juin 2019, les Européens seront appelés à voter. Nous devons faire en sorte qu'une fois l'heure du scrutin venue, cette nouvelle Europe réponde à leurs attentes et leur offre ce qui compte le plus à leurs yeux. C'est l'objectif que s'est fixé la Commission dans sa feuille de route pour Sibiu pour une Union plus unie, plus forte et plus démocratique²⁸, dont rend compte actuellement le programme des dirigeants arrêté d'un commun accord lors du Conseil européen du 19 octobre et qui devrait déboucher sur des résultats concrets lors d'un sommet spécial qui se tiendra en Roumanie le 9 mai 2019. La contribution politique de la Commission à cette feuille de route est le fruit des efforts déployés dans le cadre du présent programme de travail. Il importe d'agir sans perdre un instant et c'est pourquoi toutes ces initiatives inscrites dans une perspective d'avenir seront présentées au cours de ce mandat, tout en utilisant le potentiel encore inexploité des traités actuels, qui nous permettent d'aller de l'avant rapidement et de manière ambitieuse.

Nous examinerons cette feuille de route avec le Parlement européen et le Conseil, ainsi qu'avec les parlements nationaux, aux fins de l'améliorer encore et travaillerons de concert sur ces initiatives. Tout au long de ce processus, nous continuerons de mettre à profit le débat ouvert et démocratique lancé par le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe²⁹, ainsi que les documents de réflexion qui en découlent, qui prévoient diverses options dans des domaines essentiels³⁰. Chaque citoyen a la possibilité de contribuer à l'avenir de l'Europe et de donner directement son avis sur la manière dont nous devrions avancer collectivement.

Une Union plus unie

Au cours du mandat de l'actuelle Commission, nous prendrons toutes les mesures nécessaires pour étendre l'espace Schengen de libre circulation des personnes à la Bulgarie et à la Roumanie et permettre à ces pays et d'y jouir des mêmes possibilités que les autres pays membres. Nous devrions aussi permettre à la Croatie d'en devenir membre à part entière, une fois que tous les critères seront remplis. De même, l'euro a vocation à devenir la monnaie unique de toute l'Union européenne. Il doit unir notre continent plutôt que le diviser. Il faut qu'il soit plus que la monnaie de quelques pays. Il faut que les États membres désireux d'intégrer la zone euro aient la capacité de le faire et nous proposerons par conséquent un nouvel instrument d'adhésion à l'euro offrant une assistance à la fois technique et financière.

S'il est certain qu'aucun élargissement supplémentaire de l'UE n'aura lieu durant le mandat de cette Commission et de ce Parlement, aucun candidat n'étant prêt à ce jour, nous devons toutefois offrir une perspective européenne crédible à l'ensemble des Balkans occidentaux. La perspective d'une adhésion à l'UE est un véritable moteur de réformes et un gage de stabilité

²⁸ Présentée avec la lettre d'intention, le 13 septembre 2017.

²⁹ Livre blanc de la Commission sur l'avenir de l'Europe [COM(2017) 2025].

³⁰ Document de réflexion sur la dimension sociale de l'Europe [COM(2017) 206], document de réflexion sur la maîtrise de la mondialisation [COM(2017) 240], document de réflexion sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire [COM(2017) 291], document de réflexion sur l'avenir de la défense européenne [COM(2017) 315] et document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE [COM(2017) 358].

dans la région. Dans ce contexte, la Commission présentera une stratégie d'adhésion à l'UE de la Serbie et du Monténégro en tant que premiers pays candidats des Balkans occidentaux.

Une Union plus forte

Pour être plus forte, l'Union doit disposer de moyens financiers lui permettant de continuer à mettre en œuvre ses politiques. L'Union a fondamentalement changé ces dernières années, à l'instar des défis qu'elle est amenée à relever. Elle a besoin d'un budget lui permettant de concrétiser ses ambitions. Le cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2020 doit en tenir compte. Au-delà du défi imminent que représente le départ du Royaume-Uni, l'Union doit être à même de tirer parti des avantages procurés par les technologies nouvelles et émergentes, de s'acheminer vers une union de la défense à part entière et de continuer de s'occuper des questions liées à la sécurité et à la migration. À l'issue des débats d'orientation politiques qui auront lieu au sein du collège (janvier 2018) et entre dirigeants de l'UE (février 2018), nous présenterons une proposition globale en vue du prochain budget pluriannuel de l'UE en mai de l'an prochain, y compris en ce qui concerne les ressources propres, en tenant compte des recommandations émises dans le rapport Monti. Nous nous fixons comme objectif de terminer les négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel durant le mandat de l'actuelle Commission. Le nouveau budget nous aidera à répondre aux attentes des citoyens à l'égard d'une Union qui leur offre ce qui compte le plus à leurs yeux, tout en contribuant à la stabilité à long terme de l'UE.

Pour être plus forte, l'Europe doit également être plus efficace. Elle doit être en mesure d'agir plus rapidement et de manière plus décisive dans toute une série de domaines d'action, afin que citoyens et entreprises bénéficient du droit de l'UE de manière plus immédiate. En conséquence, la Commission mettra en avant la façon dont l'UE pourrait employer les clauses dites «passerelles» des traités actuels, qui autorisent le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée dans certains domaines, dès lors que l'ensemble des chefs d'État ou de gouvernement en décident ainsi. Nous recourrons à ces clauses pour des questions relatives au marché intérieur, de même que pour certaines décisions de politique étrangère, afin de permettre à l'Union d'être plus forte et de disposer d'un poids réel sur la scène internationale, tout en accordant une attention particulière à la cohérence et à l'efficacité de ces décisions.

Enfin, une Europe plus forte se doit également de protéger ses citoyens et de veiller à ce que les terroristes soient traduits en justice. Nous proposerons dès lors d'étendre les attributions du nouveau Parquet européen à la lutte contre le terrorisme. préalablement à la tenue d'un sommet spécial des dirigeants, à Vienne, en septembre 2018, qui sera consacré aux questions de sécurité.

Une Union plus démocratique

Notre Union a besoin d'un saut démocratique lui permettant de répondre aux préoccupations et aux attentes de ses citoyens. Dans un premier temps, il convient de veiller à ce que les élections au Parlement européen deviennent plus que la somme des campagnes nationales et des élections dans les différents États membres. La proposition de la Commission

susmentionnée visant à rendre plus efficaces les partis politiques représentés au Parlement européen est un pas important dans cette direction et tient compte de l'innovation des «Spitzenkandidaten» (candidats en tête de liste), à l'origine de l'actuelle Commission et du rôle de chef de file joué par cette dernière. À moyen terme, nous devons continuer de réfléchir à l'idée de listes transnationales, en tant que moyen de rendre les élections européennes encore plus européennes et plus démocratiques. De même, dans notre réflexion sur des réformes institutionnelles susceptibles de rendre l'Union à la fois plus démocratique et plus efficace, nous devrions continuer d'explorer le concept d'un président unique du Conseil européen et de la Commission. L'Union européenne est une Union des États doublée d'une Union des citoyens. Le fait d'avoir un seul président refléterait cette double légitimité de notre Union.

La Commission se prononcera aussi sur l'éventuelle création d'une fonction de ministre européen permanent de l'économie et des finances. Cette fonction aurait pour effets, d'une part, de rendre plus efficace la prise de décision, du fait que la même personne coordonnerait l'élaboration des politiques économiques, ainsi que les grands instruments budgétaires au niveau de l'UE et de la zone euro, et, d'autre part, d'accroître la responsabilité démocratique si elle est combinée avec la fonction de vice-président de la Commission. Parallèlement, nous présenterons des travaux exploratoires concernant la création éventuelle d'un actif sûr de la zone euro.

Une Union mettant davantage l'accent sur ce qui compte vraiment doit disposer des bons instruments pour agir démocratiquement et efficacement lorsque cela est nécessaire et là où cela est nécessaire. En se basant sur le travail déjà accompli par cette Commission, nous devrions continuer à être très visible sur les grands enjeux. En d'autres termes, il ne nous appartient pas de réglementer le moindre aspect du quotidien des citoyens. Nous devons sérieusement réfléchir à en faire moins, mais de manière plus efficace, et à redonner des compétences aux États membres lorsque cela semble judicieux. En s'appuyant sur l'action du groupe de travail mené par le vice-président Timmermans, dont la création a été annoncée dans le discours sur l'état de l'Union, la Commission exposera ses idées sur les moyens de renforcer encore la subsidiarité, la proportionnalité et le «mieux légiférer», afin d'être certains de n'agir que lorsque l'UE apporte une valeur ajoutée.

L'avenir de l'Europe repose sur sa capacité de défendre les valeurs communes qui nous rassemblent: la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux. Le respect de l'État de droit passe par un système judiciaire indépendant, libre de tout contrôle politique, et constitue un préalable pour une société où prévalent la paix, la liberté, la tolérance, la solidarité et la justice. Il est également indispensable pour favoriser une croissance durable et équitable, ainsi que pour susciter la confiance dans l'Europe. À cette fin, nous présenterons une initiative visant à améliorer le respect de l'État de droit dans l'Union européenne.

IV. DE MEILLEURS RESULTATS SUR LE TERRAIN - UNE LEGISLATION MIEUX ELABOREE, MIEUX MISE EN ŒUVRE ET MIEUX RESPECTEE

Aujourd'hui, plus que jamais, le processus d'élaboration des politiques requiert une bonne préparation et doit s'appuyer sur des évaluations et des données concrètes. Toute décision, toute proposition doit tenir compte de chaque donnée factuelle et preuve disponibles de façon structurée et détaillée. Les enjeux sont trop importants, les défis trop complexes pour qu'il en soit autrement. C'est la raison pour laquelle l'initiative «Mieux légiférer» soutient l'ensemble des travaux de la Commission et continue de garantir des propositions fondées sur les meilleures informations disponibles. Au cours de l'année écoulée, nous avons considérablement intensifié nos efforts pour coopérer activement avec la société civile afin d'améliorer tant la légitimité que la qualité de notre travail. Nous continuons d'agir uniquement là où cela est nécessaire et où nous pouvons apporter une valeur ajoutée.

Par ailleurs, même les meilleures propositions n'auront aucune incidence si les États membres ne les transposent pas dans leur législation nationale et ne les mettent pas en œuvre correctement et efficacement sur le terrain. À cet égard, la Commission a un rôle central à jouer en tant que gardienne des traités. Fin 2016, elle a présenté une approche plus stratégique de la politique en matière d'infractions devant garantir un respect accru de la législation de l'UE³¹. Elle peut ainsi se concentrer sur les problèmes systémiques pour lesquels les mesures visant à faire respecter la législation peuvent réellement changer la donne, de façon à assurer une mise en conformité plus rapide là où cela est important. La mise en œuvre effective de la législation existante de l'UE est tout aussi cruciale que les travaux consacrés à l'élaboration de nouvelles législations. Les États membres doivent assumer la responsabilité qui leur incombe de respecter et d'appliquer les règles qu'ils ont eux-mêmes adoptées. Nous entendons appliquer pleinement l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»³² conclu avec le Parlement européen et le Conseil l'année dernière.

Dans le cadre de sa politique en matière d'infractions, la Commission continuera de soutenir les États membres et de collaborer avec eux afin de garantir l'application effective et cohérente des règles de l'UE. Elle continuera d'encourager la modernisation des autorités chargées de faire respecter la législation dans le contexte du semestre européen et, si besoin est, au moyen d'une législation spécifique. De même, elle continuera d'aider les États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes judiciaires nationaux et à lutter contre la corruption, dans le contexte du semestre européen, et de soutenir, à l'aide de fonds de l'UE, les réformes de la justice et la formation judiciaire, au moyen notamment du tableau de bord de la justice de l'UE. Le service d'appui à la réforme structurelle continuera de fournir une aide sur mesure aux États membres en vue de la mise en place d'institutions et d'administrations publiques plus efficaces, ainsi que de cadres de gouvernance renforcés, tout en étendant ses activités à davantage de secteurs et d'États membres.

³¹ C(2016) 8600 - Communication de la Commission intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats».

La Commission accordera une attention particulière aux autorités administratives ou aux services d'inspection indépendants qui, selon la législation de l'UE, devraient être suffisamment et dûment équipés et jouir de l'indépendance nécessaire pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches. Il s'agit notamment des autorités nationales de concurrence, des autorités nationales de régulation dans les domaines des services de communications électroniques et de l'énergie, ainsi que des autorités de régulation dans le domaine du transport ferroviaire, des autorités nationales de surveillance financière et des autorités nationales chargées de la protection des données.

Nous continuerons également d'œuvrer en partenariat avec les autorités nationales au sein de différents réseaux, parmi lesquels l'organe des régulateurs européens des communications électroniques, qui assiste et conseille la Commission et les autorités nationales de régulation dans la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques. De même, nous collaborerons avec le réseau européen de la concurrence, qui contribue à la mise en œuvre effective et cohérente des règles de concurrence, ainsi qu'avec le réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement, qui joue un rôle important en facilitant l'échange des bonnes pratiques liées à la mise en œuvre de l'acquis en matière d'environnement et le respect des exigences minimales pour les inspections. Le récent train de mesures sur la conformité et l'assistance, et plus particulièrement le portail numérique unique, aidera les citoyens et les entreprises à tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché unique.

Le nouveau cadre européen de protection des données permettra la mise en place de normes communes strictes en matière de protection des données, adaptées à l'ère numérique. Les citoyens et les entreprises bénéficieront de règles offrant une protection solide et créant les conditions nécessaires à l'innovation au sein du marché unique numérique. La Commission fournira des indications afin d'aider les citoyens, les entreprises et les administrations publiques à se préparer à ce marché avant son entrée en vigueur en mai 2018. À cet effet, elle collaborera étroitement avec le nouveau Comité européen de la protection des données, l'organe conjoint des autorités nationales chargées de la protection des données qui entrera en fonction le 25 mai 2018.

Nous renforcerons encore notre coopération avec le réseau européen des médiateurs, qui est coordonné par le Médiateur européen et qui réunit les médiateurs nationaux et régionaux dans le but de promouvoir une bonne administration dans l'application du droit de l'UE au niveau national.

V. CONCLUSIONS

L'Europe doit mettre à profit les 16 prochains mois pour agir et changer la donne. Le programme de travail de la Commission pour 2018 s'appuie sur la dynamique actuelle et établit un ordre du jour ciblé devant permettre la réalisation des dix priorités et des stratégies qui les sous-tendent. L'année 2018 sera déterminante pour l'Europe. Elle devra déboucher sur des résultats concrets pour nos citoyens. Notre programme s'y attache. Nous veillerons à ce

que le résultat de notre travail soit simple, facile à comprendre et apporte de la valeur ajoutée, pour que la différence soit perceptible dans la vie quotidienne de nos concitoyens.

La déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne, signée par les présidents des trois institutions en décembre dernier, s'est avérée utile pour permettre des progrès rapides sur les dossiers législatifs les plus importants et urgents. Nous sommes impatients d'adopter une nouvelle déclaration commune avec les trois présidents devant garantir que le Parlement européen, les États membres et la Commission œuvrent tous dans le même sens.

La Commission collaborera activement avec le Parlement européen et le Conseil pour que l'Union puisse atteindre ses objectifs avant que ses citoyens se rendent aux urnes en 2019. L'Europe sera jugée non sur le nombre de directives et de règlements qu'elle aura adoptés, mais sur les résultats concrets de ses politiques pour les citoyens. Le présent programme de travail constitue la base de ces efforts européens conjoints.