

Le programme de travail 2015 de la Commission

Le 16 décembre 2014, le Président Jean-Claude Juncker a présenté aux députés européens le programme de travail de la Commission pour l'année 2015. Cette note revient sur la préparation et l'adoption des programmes de travail annuels de la Commission (I) avant de présenter les évolutions apportées par le programme 2015 en termes de méthode (II), les 23 nouvelles initiatives que la Commission présentera (II), les 80 propositions qu'elle retirera (IV) et les 79 textes adoptés qu'elle évaluera (V) avant d'examiner les réactions suscitées par ces annonces (VI).

I. Une programmation annuelle

A la fin de chaque année, la Commission adopte son programme de travail pour l'année suivante. Celui-ci prend la forme d'une communication dans laquelle la Commission annonce les propositions législatives ou non-législatives qu'elle compte présenter, simplifier ou retirer pendant l'année. Il s'inscrit dans le cadre financier pluriannuel (CFP) qui détermine les crédits d'engagement et de paiement de l'UE pour une période de 7 ans et traduit en termes concrets les orientations politiques de la Commission.

Pour définir son programme de travail, la Commission tient compte des demandes exprimées par le Conseil européen, le Parlement et les citoyens¹ ainsi que des clauses de révision prévues dans certains textes législatifs. La Commission peut également retirer une proposition à tout moment si elle juge que celle-ci a été dénaturée par les co-législateurs ou qu'elle n'est plus d'actualité.

Dans ce contexte, chaque direction générale identifie les mesures à prendre au cours de l'année et soumet ses propositions à une consultation interservices. La liste consolidée est ensuite approuvée par le Collège des commissaires.

II. Le programme de travail 2015 de la Commission Juncker : innovations et continuité

Le Président de la Commission Jean-Claude Juncker a défini les grandes orientations politiques de sa Commission dans une lettre adressée le 12 novembre dernier au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne (UE)². Celles-ci doivent se concrétiser dans les programmes de travail annuels

¹ Un million d'entre eux peut demander à la Commission de faire une proposition législative depuis l'introduction de l'initiative citoyenne par le traité de Lisbonne en 2009.

² Cette lettre reprend les dix priorités que Jean-Claude Juncker avait présentées au Parlement européen à la suite de son élection en juillet dernier : (i) une nouvelle relance pour l'emploi, la croissance et l'investissement ;

dont il a confié l'élaboration à son Premier vice-président, Frans Timmermans. Dans la lettre de mission qu'il lui a adressée le 1^{er} septembre 2014, il lui demande d'examiner les propositions législatives en cours de discussion afin de déterminer celles à retirer, et les dispositions législatives existantes en vue de les simplifier ou de les abroger lorsqu'elles sont obsolètes.

A cette fin, Frans Timmermans s'est appuyé sur plusieurs groupes de travail qui ont analysé 452 initiatives en cours. Le résultat obtenu a été discuté avec tous les commissaires. Il a ensuite rencontré les ministres du Conseil Affaires générales fin novembre puis les présidents des commissions parlementaires début décembre (en présence de l'ensemble du le Collège), et enfin les présidents des groupes politiques mi-décembre. A l'issue de ces consultations, la Commission a, le 16 décembre 2014, adopté son programme de travail 2015.

Celui-ci présente 23 nouvelles initiatives (dont 9 non législatives)³ et annonce le retrait ou la modification de 80 propositions en cours d'adoption⁴. De plus, 79 textes adoptés feront l'objet d'une procédure de simplification⁵.

S'agissant des 14 nouvelles propositions législatives, le programme de travail 2015 peut paraître marquer une rupture majeure si on le compare à la première année de la Commission Barroso II comme l'indique le tableau ci-dessous (il retient les initiatives législatives proposées pour la première fois et exclut celles qui l'avaient été précédemment mais n'avaient pu être adoptées par le Collège).

Initiatives législatives proposées, modifiées et retirées chaque année

Année	Nouvelles initiatives législatives	Retrait de propositions législatives en cours d'adoption	Révision de textes adoptés (simplification/REFIT) ⁶
2010 ⁷	138	59	46
2011	70	23	48
2012	89	17	28
2013	37	14	18

(ii) un marché unique numérique connecté ; (iii) une Union de l'énergie résistante avec un volet politique sur le climat tourné vers l'avenir ; (iv) un marché intérieur plus juste et approfondi avec un réseau industriel plus dense ; (v) une Union économique et monétaire (UEM) plus juste et approfondie ; (vi) un accord de libre-échange équilibré et raisonnable avec les États-Unis ; (vii) un espace de justice et de droits fondamentaux fondés sur la confiance mutuelle ; (viii) une nouvelle politique en matière d'immigration ; (ix) un renforcement du rôle de l'UE sur la scène internationale ; (x) une Union pour le changement démocratique

³ http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_new_initiatives_en.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_withdrawals_en.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_refit_actions_en.pdf

⁶ Cela concerne les textes révisés, refondus ou abrogés. Le Président Barroso a lancé en 2012 le programme REFIT qui analyse la pertinence des initiatives prises ou prévues et qui abroge celles qui ne sont plus nécessaires mais la Commission simplifie et révisé sa législation depuis les années 2000.

⁷ La Commission Barroso II a pris ses fonctions en février 2010.

2014	13	53	21
2015	14	80	79

En fait, le programme de travail 2010 de la Commission citait les initiatives à adopter en 2010 et au-delà et ne peut être directement comparé au programme de travail 2015. L'évolution est beaucoup moins perceptible si l'on se réfère aux tendances observées ces dernières années où le zèle législatif de la Commission s'était considérablement atténué. En particulier, on est loin du chiffre évoqué parfois dans la presse de 130 propositions nouvelles présentées chaque année par la Commission.

Le nombre élevé de propositions retirées (80) est en cohérence avec un début de mandat et se situe bien dans le prolongement des tendances antérieures.

Plus significatif peut-être d'une volonté de remise à plat de la législation européenne est l'accroissement du nombre des procédures engagées dans le cadre du programme REFIT qui passe de 21 à 79. Celles-ci simplifient et actualisent des dispositions en vigueur jugées obsolètes ou inadaptées et se traduisent dans un premier temps par de simples évaluations mais peuvent aussi, déboucher sur des propositions législatives.

III. Les 23 initiatives nouvelles

Les nouvelles initiatives de la Commission s'ordonnent autour des 10 grandes orientations politiques de Jean-Claude Juncker. Chacune de ces orientations se décline en un certain nombre d'initiatives nouvelles qui elles-mêmes peuvent recouvrir plusieurs propositions législatives ou non-législatives de sorte qu'il n'y a pas lieu d'attacher une attention exagérée au chiffre de 23. Trois d'entre elles semblent revêtir une **importance** particulière que le **Conseil européen** des 18-19 décembre a d'ailleurs **soulignée** :

1. Le **plan d'investissement**, qui constitue la toute première priorité de la Commission, regroupera :
 - un règlement établissant le nouveau Fonds que la Commission présentera en janvier 2015 et qu'elle souhaite voir adopté en procédure accélérée afin que le Fonds puisse être établi d'ici mi-2015, calendrier que le Conseil européen a confirmé.
 - diverses mesures pour promouvoir la coopération des banques nationales et l'accès au financement des PME.

2. Les **mesures pour le marché numérique** s'articuleront autour d'une stratégie qui visera à garantir l'accès et la connectivité, promouvoir la cyber-société et financer la recherche. Elle s'accompagnera d'initiatives pour moderniser le droit d'auteur (publication avant l'été 2015), simplifier les règles sur les achats en ligne, renforcer la cyber-sécurité et favoriser la numérisation. Le Conseil européen a invité la Commission à présenter une communication à ce sujet « bien avant juin 2015 ».

3. La **stratégie-cadre pour l'Union énergétique** regroupera un ensemble de propositions relatives à la sécurité de l'approvisionnement, l'intégration des marchés nationaux, la réduction de la demande, la décarbonisation du mix énergétique et la recherche. L'initiative inclura également une proposition de révision post-2020 du système d'échange d'émissions de CO2 (ETS). Le Conseil européen a appelé la Commission à présenter des propositions « bien avant mars 2015 ».

Parmi les autres initiatives, certaines se signalent par **un impact** potentiellement plus important :

1. La **stratégie pour un marché intégré des biens et des services** comprendra des propositions visant à améliorer la normalisation dans des secteurs clés (services aux entreprises, construction, vente au détail, professions réglementées, technologies de fabrication avancées, fourniture combinée de biens et services). La commissaire à l'Industrie Elzbieta Bienkowska présentera une feuille de route pour la politique industrielle avant mars 2015.

2. Le paquet relatif à **l'Union des marchés de capitaux** comprendra un plan d'action pour améliorer le financement de l'économie par le marché et des mesures établissant un cadre pour la titrisation.

3. Un autre train de mesures abordera les domaines économiques et monétaires et incitera à engager des réformes structurelles de la **gouvernance économique**.

4. En matière **fiscale**, la Commission présentera deux initiatives. La première sera une proposition de directive relative à l'échange obligatoire d'informations entre les administrations nationales. La seconde comprendra une communication sur l'imposition des sociétés et un plan d'action sur la lutte contre la fraude fiscale.

5. **L'examen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020** sera d'une grande importance car les objectifs qu'elle a fixés ont été repris dans la plupart des actes contraignants adoptés depuis son adoption en 2010⁸. Cette évaluation permettra aussi à la Commission d'entamer une réflexion sur les priorités de l'après-2020.

Les autres initiatives proposées sont plus ciblées :

- Promotion de l'intégration et de l'employabilité au travail (législatif/non-législatif)
- Communication «sur la route de Paris» – Réponse au changement climatique (non-législatif)
- Train de mesures sur la mobilité des travailleurs (législatif/non-législatif)
- Cadre sur la résolution des défaillances des établissements financiers autres que les banques
- Stratégie en matière de commerce et d'investissement (non-législatif)
- Propositions visant à achever le processus d'adhésion de l'UE à la CEDH (législatif)
- Programme européen en matière de sécurité (non-législatif)

⁸ Par exemple dans le domaine de l'environnement, ces priorités et objectifs sont retranscrits dans la stratégie pluriannuelle (le programme d'action 2014-2020), dans les initiatives sectorielles (ex : directive sur les sacs plastiques) et dans les programmes de financements et les appels à propositions (ex : le programme LIFE).

- Programme européen en matière de migration (législatif/non-législatif)
- Communication relative à la politique européenne de voisinage (non-législatif)
- Communication relative aux objectifs de développement durable après 2015 (non-législatif)
- Réexamen du processus décisionnel concernant les OGM (législatif)
- Paquet aviation (législatif/non législatif)

La Commission présentera enfin deux initiatives non-législatives qui requièrent chacune un accord interinstitutionnel, l'une établissant un **registre de transparence obligatoire** pour les représentants d'intérêts auprès des trois institutions, et l'autre relative à **l'amélioration de la réglementation** (cette dernière se substituant à deux propositions de règlement retirées de ce fait).

IV. Les initiatives retirées

La Commission prévoit de retirer 80 propositions en cours d'adoption par le Parlement et le Conseil. Pour la plupart, il s'agit de propositions considérées comme **obsolètes** en raison de l'adoption d'une autre proposition, de l'entrée en vigueur d'une disposition contenue dans un autre acte, ou de la présence dans l'acte de dispositions obsolètes.

Année de dépôt des propositions législatives retirées

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nb de prop. retirées	1	1	2	0	1	3	1	1
Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Nb de prop. retirées	5	8	20	8	12	10	7	80

La plus ancienne des propositions retirées a été déposée en 2000. Le plus fort contingent est fourni par l'année 2010 qui correspond à l'entrée en fonction de la Commission Barroso II. Près des deux tiers (51) avaient été déposées il y a plus de 3 ans. Le travail des législateurs ne s'étendant que rarement sur une période plus longue, on peut raisonnablement penser qu'elles ont perdu de leur actualité ou n'ont que peu de chances d'aboutir.

C'est sans doute parmi les propositions les plus récentes qu'il faut rechercher les traces en négatif des orientations politiques de la nouvelle Commission. Parmi celles-ci, deux seront retirées en l'absence d'accord dans les 6 mois :

- La proposition de directive sur la diffusion des données satellitaires à des fins commerciales
- La proposition de règlement sur la production et l'étiquetage des produits biologiques

Il en ira de même pour la proposition de directive visant à promouvoir la sécurité et la santé des femmes enceintes et allaitantes déposée en 2008.

Deux autres attirent particulièrement l'attention :

- une proposition de directive sur les **déchets et les emballages** présentée en 2013⁹ ;
- une proposition de directive concernant la **réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques** présentée en décembre 2013¹⁰

car elles avaient suscité de sérieuses réserves dans les milieux industriels. Elles figuraient toutes deux, avec la taxe sur les transactions financières (déjà fortement réduite), l'égalité des genres dans les conseils d'administration et la révision de la directive sur la sécurité et la santé des travailleuses enceintes (menacée d'être retirée, cf. supra) dans la liste des 5 propositions à abandonner envoyée par Business Europe à la Commission le 20 novembre dernier¹¹. Plus précisément, Business Europe souhaitait que la directive sur l'économie circulaire, soit réécrite d'un point de vue économique et que celle sur la pollution de l'air soit purement supprimée. Ces vœux se trouvent largement exaucés dans le projet de programme de travail 2015 puisque l'économie circulaire devrait faire l'objet d'un texte « plus ambitieux » à présenter en 2015 et que la directive sur la pollution de l'air, reprise et modifiée, devra s'insérer dans le cadre plus vaste du suivi législatif du paquet de mesures sur le « climat et l'énergie à l'horizon 2030 »

Curieusement, la proposition de règlement sur le **marché unique des télécommunications** déposée en 2013 qui a été profondément remaniée par le Parlement et qui est toujours en discussion au Conseil n'a pas bénéficié du même traitement alors qu'une stratégie ambitieuse sur l'économie numérique doit être présentée au cours du 1^{er} semestre 2015.

V. Les initiatives REFIT

Le programme pour une réglementation plus légère et plus performante (REFIT) a été adopté par la Commission en 2012 en réaction aux critiques relatives à son zèle législatif. Il s'inscrit dans le prolongement de l'initiative « Mieux légiférer » de 2001¹² (renommée par la suite « Réglementation intelligente »). La Commission s'est progressivement dotée d'outils pour évaluer l'impact et justifier la législation de l'UE du stade préparatoire (feuilles de route¹³, analyses d'impact¹⁴) jusqu'à la mise en œuvre (évaluation REFIT¹⁵).

⁹ Proposition de directive modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

¹⁰ Proposition de directive concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques et modifiant la directive 2003/35/CE

¹¹ <http://www.euractiv.fr/sections/europe-sociale-emploi/un-lobby-propose-de-simplifier-lue-en-sattaquant-legalite-des-genres>

¹² Communication (2001) 428 « Gouvernance européenne - Un livre blanc »

¹³ Elles présentent le problème que l'initiative vise à résoudre, les options envisageables et le calendrier prévu.

¹⁴ Elles examinent les incidences potentielles des initiatives sur le plan économique, social et environnemental.

¹⁵ A travers le programme REFIT, la Commission évalue la législation de l'UE pour recenser les domaines dans lesquels les charges réglementaires peuvent être réduites et les actes législatifs en vigueur simplifiés.

En 2015, le programme REFIT portera sur 79 textes. Pour plus de la moitié d'entre eux (44), il s'agira « **d'évaluations** » pour déterminer si les actes peuvent être simplifiés et les charges réglementaires réduites. Parmi les actes soumis à évaluation :

- La directive de 2009 pour promouvoir l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (résultats escomptés pour 2015)
- La directive de 2009 sur le stockage géologique du dioxyde de carbone (résultats en 2015)
- Les règlements 2009 et 2011 sur la réduction d'émissions de CO2 des véhicules légers (résultats en 2015)
- La directive de 1998 sur la qualité des carburants (résultats en 2015)
- La directive de 2002 sur le traitement des données personnelles dans les communications électroniques (fin de l'évaluation prévue en 2016)
- La directive de 2010 relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (fin de l'évaluation prévue en 2016)
- Le paquet télécommunications de 2009 (fin de l'évaluation prévue en 2016)
- La directive de 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, à la suite de l'initiative européenne Right2Water (résultats escomptés pour 2015)

D'autres actions REFIT sont des « **bilans de qualité** » (9) qui examinent la pertinence, l'efficacité et la valeur ajoutée européenne d'un acte législatif. C'est le cas par exemple des directives Oiseaux de 2009 et Habitat de 1992 qui constituent le réseau Natura 2000.

Trois actions concernent des « **évaluations des coûts cumulés** ». La Commission évaluera les coûts entraînés par la législation de l'UE sur les marges et sur la compétitivité dans les secteurs des produits chimiques, du bois, du verre et de la céramique.

De plus, la Commission réalisera **deux études**, dont une sur l'efficacité de la co-régulation et de l'autorégulation dans la mise en œuvre de la directive sur les services de média audiovisuels.

Enfin, les 21 dernières mesures viseront à :

- Abroger les actes obsolètes (10 initiatives), dont la décision sur la coopération des cellules nationales de renseignement financier concernant l'échange d'informations par exemple
- Simplifier certains actes (5) : la directive sur la publicité trompeuse ou comparative deviendra ainsi la directive sur la stratégie commerciale
- Les codifier (3) : sept directives sur le droit des sociétés seront codifiées en une seule
- Les actualiser (2) : deux règlements sur l'agence Euratom seront mis à jour
- Les refondre (1) : le règlement autorisant la pêche intègrera des amendements ultérieurs

VI. Des réactions contrastées

Lors de la présentation du programme de travail 2015 de la Commission devant les députés européens le 16 décembre 2014, le Président Jean-Claude Juncker a souligné sa volonté de veiller à ce que l'UE ne légifère que sur des sujets essentiels, au moment opportun, et dans le respect du principe de subsidiarité. Il s'est en outre engagé à présenter toutes les initiatives nouvelles en 2015 et à ne pas les reporter d'année en année comme ce pouvait être le cas dans le passé. Il a indiqué que conformément au principe de « discontinuité politique »¹⁶, la Commission tiendrait compte de l'avis du Parlement dans le choix des initiatives qu'elle retient ou qu'elle retire.

Les députés ont exprimé des critiques tant sur la méthode que sur le contenu de ce programme. S'agissant de **la méthode**, les socialistes ont exprimé leur déception et leur colère concernant l'opacité de sa préparation. Les libéraux se sont déclarés surpris de n'avoir eu connaissance de son contenu que par la presse. Ces critiques peuvent cependant surprendre car le Premier vice-président avait rencontré les présidents des commissions parlementaires et ceux des groupes politiques auparavant.

S'agissant du **contenu**, les 23 nouvelles initiatives, ont été bien accueillies par les groupes PPE, ECR et EFDD qui les ont cependant jugées trop nombreuses. Les propositions de retrait, choisies de façon « arbitraire » selon les Libéraux, ont en revanche été critiquées et en particulier celles relatives à l'économie circulaire et à la qualité de l'air. Le PPE s'est dit profondément déçu par ces retraits. Les Verts ont été plus virulents. De fait, dès les premières fuites laissant entendre que ces propositions seraient retirées, plusieurs députés avaient écrit au Premier vice-président indiquant qu'un tel retrait serait considéré comme un affront. Le Président du Parlement, Martin Schulz, avait renchéri dans une lettre adressée au Président Juncker. Les ministres de l'environnement de onze Etats membres et de la Norvège avaient également adressé le 1^{er} décembre une lettre demandant à la Commission de maintenir ces propositions et soulignant que « *les bénéfices de ces deux paquets législatifs dépassent de loin la sphère environnementale. Ils sont aussi des éléments clés de la mise en œuvre de la stratégie de croissance et d'emploi de l'Union pour les dix prochaines années.* ». Lors du Conseil Environnement du 17 décembre, plusieurs ministres ont exprimé à nouveau de sérieuses réserves à l'égard d'un éventuel retrait.

Les ONG environnementales se sont également fortement mobilisées. Dix des plus importantes d'entre elles réunies dans GREEN10 (Les amis de la Terre, Greenpeace, WWF, etc.)¹⁷ condamnent le retrait du paquet « qualité de l'air » dans les termes les plus forts. Les ONG environnementales françaises pour leur part le jugent « *incompréhensible* » et redoutent qu'il ne s'agisse que du prélude à une « *série d'attaques à l'encontre des législations environnementales* », et ceci « *au mépris du bien-être des citoyens européens* »¹⁸.

¹⁶ L'accord-cadre entre la Commission et le Parlement prévoit un principe de discontinuité, applicable au début de chaque mandat, qui stipule que la Commission choisit de confirmer ou de retirer les initiatives en cours en tenant compte de l'avis du Parlement.

¹⁷ Green 10, 16/12/2014, [Read press statement](#)

¹⁸ Le Monde, 16/12/2014, http://www.lemonde.fr/pollution/article/2014/12/16/la-commission-europeenne-devrait-abandonner-les-paquets-air-et-economie-circulaire_4541368_1652666.html

Face à ces critiques, le Premier vice-président a indiqué que la Commission présenterait dès cette année sur ces sujets des actes améliorés et plus ambitieux et qu'en tout état de cause le Parlement et le Conseil seront consultés avant tout retrait.

Le Parlement a prévu d'adopter en janvier 2015 une résolution (non contraignante) sur le programme de travail 2015 de la Commission. Celle-ci publiera ensuite son programme définitif puis présentera des feuilles de route pour chacune des 23 nouvelles initiatives qui donneront davantage de détails sur leur contenu et leur calendrier.