

Comment agir à travers les élections européennes de 2014 ?

À découvrir dans cette analyse

À l'approche des prochaines élections européennes (qui, en Belgique, seront jumelées à d'autres échéances qui pourraient passer pour plus fondamentales), il importe de mieux appréhender ce niveau de pouvoir qui, nous dit-on, conditionne directement ou indirectement plus de 70 % de nos législations. Comment influencer ces décisions ? Quels sont les moyens dont les associations et les citoyens disposent pour faire entendre leur voix ? Comment améliorer la transparence de ces mécanismes ?

Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Comment fonctionne l'Union européenne ?
- À quels moments du processus décisionnel les citoyens peuvent-ils agir ?
- Comment améliorer la transparence des instances et l'adhésion publique ?

Thèmes

- Europe
- Élections européennes
- Compétences européennes
- Processus de décision en Europe
- Dialogue social en Europe
- Budget européen

1. Introduction

Combien de fois n'entend-on pas en radio ou télévision les expressions : « L'Europe a décidé », ou « Bruxelles nous oblige à... ». Cela renvoie à une instance nébuleuse, éloignée, désincarnée, détachée du quotidien des populations et des aînés.

À l'approche des prochaines élections européennes (qui en Belgique seront jumelées à d'autres échéances qui pourraient passer pour plus fondamentales) il importe de mieux appréhender ce niveau de pouvoir qui, nous dit-on, conditionne directement ou indirectement plus de 70 % de nos législations.

Bien des personnes âgées ont assisté à la création de l'Union européenne (UE) et à son évolution dans les domaines économiques, des libertés, de la sécurité et de la justice... Tous savent que ses fondements reposent sur la nécessité d'éviter de nouvelles conflagrations nationalistes. Nous sommes conscients de la facilité de voyager à l'intérieur des 28 pays membres, de la possibilité de travailler ou de s'installer dans l'un de ceux-ci y transportant une partie importante des droits acquis (exemple de la pension) ou du confort de la monnaie unique... Nous nous représentons déjà moins l'importance de la structure européenne dans le développement économique de nos pays qui a permis notre niveau de vie actuel, et ce vu les moments difficiles que nous vivons aujourd'hui. Rares sont ceux qui ont pleinement conscience des actions menées par l'UE pour défendre leurs droits et traduire nos valeurs communes en résultats concrets pour les citoyens dans tous les États membres. Cette méconnaissance renforce le sentiment d'éloignement à l'égard de l'appareil européen, voire le désintérêt pour cet enjeu électoral.

Or, un nouveau facteur pourrait modifier profondément notre environnement politique : la montée des nationalistes et des extrémismes. Dans plusieurs pays des partis à tendance indépendantiste sont plébiscités. Ailleurs, portés par les mesures d'austérité, des groupes d'extrême droite deviennent des forces politiques très présentes au parlement national.

Et l'euroscpticisme gagne du terrain non seulement vu la crise économique, mais aussi par manque de transparence permettant à chacun d'avoir le sentiment de pouvoir peser dans les choix.

Il importe donc, pour préserver nos acquis sociaux et maintenir le développement économique de la région européenne que notre vote à l'élection européenne soit le plus éclairé possible. En effet, même si le vote est obligatoire en Belgique, le nombre important de bulletins blancs ou nuls participe à l'émergence de courants déstabilisants.

Cette prise de conscience passe par la nécessaire connaissance du cadre juridique et politique de l'Union européenne, de l'évolution du processus décisionnel communautaire et des possibilités de l'influencer ou d'y participer.

Plus spécifiquement pour les aînés, il importe de mieux identifier en quoi l'Europe influence leur quotidien à différents niveaux : citoyenneté, non-discrimination et égalité entre femmes et hommes, droits fondamentaux, emploi, protection sociale, sécurité de la santé et intérêt économique des consommateurs, protection de la santé humaine ou protection contre la maltraitance des personnes âgées...

La ratification en 2011 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées s'impose aussi via les mesures envisagées par l'UE pour protéger et promouvoir les droits des personnes handicapées et des personnes âgées.

Cette analyse vise donc à donner aux aînés la compréhension du nouveau cadre législatif et des nouvelles politiques de l'UE et les encouragera à participer de façon constructive aux débats par l'intermédiaire des organisations de seniors, de manière à informer des politiques élaborées par l'UE.

Les élections européennes 2014

Lorsqu'on parle des élections européennes, cela signifie que nous allons procéder au renouvellement du parlement européen c'est-à-dire de la représentation des 28 pays membres de l'Union européenne (UE).

Les électeurs en Belgique seront représentés par 21 députés

- 12 élus par le collège électoral néerlandophone ;
- 8 élus par le collège francophone ;
- 1 élu par le collège germanophone.

Quatre conditions sont requises pour pouvoir participer à l'élection européenne :

- posséder la **nationalité** d'un État membre de l'Union européenne,
- avoir une **résidence** principale dans une commune belge,
- être âgé d'**au moins 18 ans**
- ne pas être exclu ou suspendu des **droits électoraux**

NB. Afin de respecter la limite de 751 sièges fixés par le Traité de Lisbonne, et avec l'intégration de la Croatie, la composition du parlement européen a été revue sur base du critère démographique. Jusqu'au 25 mai 2014, la Belgique possédait 22 députés au Parlement européen (8 Francophones, 13 Néerlandophones et 1 Germanophone).

2. Le système européen

2.1. Le Cadre juridique de l'UE et le contexte politique

Il y a des limites juridiques à ce que l'UE peut faire pour répondre aux demandes de ses citoyens, et il est important de bien comprendre dans quels domaines elle est habilitée à agir et quelles actions sont réservées aux autorités nationales ou locales.

L'Union européenne est régie par le principe de la règle de droit, ce qui signifie que, depuis sa création, toutes les mesures prises par l'UE sont fondées sur des traités qui ont été approuvés volontairement et démocratiquement par tous ses États membres. Les Traités de l'Union européenne définissent les objectifs de l'Union, les règles applicables aux institutions européennes, le mode de décision et les relations entre l'UE et ses États membres. Ils constituent la base légale, à laquelle se conforment les institutions pour adopter les textes législatifs. Les États membres sont tenus de transposer toutes les nouvelles lois communautaires dans leur législation nationale et de les mettre en œuvre dans les délais impartis. Mais si un domaine politique n'est pas cité dans un traité, la Commission européenne (la seule institution communautaire habilitée à prendre une initiative législative) ne pourra pas proposer de loi dans ce domaine, car il n'existe pas de base juridique.

Toutes les actions de l'UE sont guidées par un principe fondamental : le principe de subsidiarité, qui veut que toutes les décisions soient prises au niveau le plus proche possible du citoyen. Plus précisément, c'est le principe en vertu duquel l'Union n'agit (sauf dans les domaines relevant de sa compétence exclusive) que lorsque cette action est plus efficace que l'action menée au niveau national, régional ou local. Ce principe est étroitement lié au principe de proportionnalité, selon lequel toute action de l'Union ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des Traités.

Droit primaire de l'UE : les traités et la Charte de droits fondamentaux de l'UE

Les traités constituent le droit primaire, qui prévaut sur toutes les autres sources de droit dans l'UE. Ils peuvent être amendés si nécessaire, par exemple pour rendre l'Union plus efficace et transparente, pour préparer un élargissement à de nouveaux États membres, pour introduire de nouveaux domaines de coopération, pour faire face à de nouveaux défis communs tels que les mutations démographiques, la crise financière et économique, le changement climatique, la lutte contre la criminalité transfrontalière, etc., Mais aussi pour permettre l'adoption de nouveaux instruments afin d'apporter une réponse plus appropriée à des défis communs.

La dernière révision en date a été introduite par le Traité de Lisbonne, qui a doté l'UE de nouveaux outils pour la rendre plus démocratique, plus efficace et plus apte à faire face à des problèmes de dimension mondiale, comme le changement climatique, en lui permettant de parler d'une seule voix. Après l'entrée en vigueur de ce Traité, le 1er décembre 2009, qui amende plusieurs traités européens dont le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une version consolidée a été publiée, qui inclut toutes les modifications introduites par le Traité de Lisbonne. Ce texte consolidé est le cadre juridique qui régit aujourd'hui toutes les actions de l'UE.

Les répercussions du Traité de Lisbonne sur le fonctionnement et les politiques de l'Union européenne sont nombreuses. Un résumé des principaux traités de l'UE figure en annexe. Nous ne traiterons ici que des dispositions les plus pertinentes des traités, ayant des implications pour les droits des personnes âgées. Nous évoquerons aussi le renforcement de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques communautaires.

2.2. Les compétences de l'Europe

Les compétences de l'Europe sont de trois types.

Les compétences exclusives

L'UE est la seule à pouvoir légiférer et adopter des actes contraignants dans ces domaines. Le rôle des États membres se limite donc seulement à appliquer ces actes, sauf si l'Union les autorise à

adopter eux-mêmes certains actes.

- l'union douanière ;
- l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur ;
- la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro ;
- la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche ;
- la politique commerciale commune.

Les compétences partagées

L'UE et les États membres sont habilités à adopter des actes contraignants dans ces domaines. Cependant, les États membres ne peuvent exercer leur compétence que dans la mesure où l'UE n'a pas ou a décidé de ne pas exercer la sienne.

- le marché intérieur ;
- la politique sociale ;
- la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- l'agriculture et la pêche, à l'exclusion de la conservation des ressources biologiques de la mer ;
- l'environnement ;
- la protection des consommateurs ;
- les transports ;
- les réseaux transeuropéens ;
- l'énergie ;
- l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- les enjeux communs de sécurité en matière de santé publique, pour les aspects définis dans le traité.

Les compétences d'appui

L'UE ne peut intervenir que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres. Elle ne dispose donc pas de pouvoir législatif dans ces domaines et ne peut pas interférer dans l'exercice de ces compétences réservées aux États membres.

- la protection et l'amélioration de la santé humaine ;
- l'industrie ;
- la culture ;
- le tourisme ;
- l'éducation, la formation professionnelle, la jeunesse et le sport ;
- la protection civile ;
- la coopération administrative

À ces dispositifs il faut en outre ajouter ceux découlant d'accords réunissant certains États membres, comme les accords de Schengen régissant les conditions de libre circulation et d'accès au territoire ou ceux sur la monnaie unique et le rôle de la Banque centrale européenne, et qui ne s'appliquent qu'aux États signataires...

2.3. Les instruments décisionnels

Règlements, directives et autres actes législatifs

Les normes européennes les plus importantes sont inscrites dans le traité instituant la Communauté Européenne (Traité C.E.) et dans celui relatif à l'Union européenne. Ces traités sont comparables à une Constitution : ils fixent la composition et les compétences des institutions, les principes de base devant être pris en considération par les États membres... .

Règlements

Les règlements sont des actes législatifs contraignants, qui doivent être mis en œuvre dans leur intégralité, dans toute l'Union européenne. Ils priment sur la législation nationale.

Directives

Les directives fixent des objectifs à tous les pays de l'UE, mais laissent à chacun le choix des moyens pour les atteindre. Il revient toutefois à chaque pays d'élaborer ses propres lois pour déterminer comment appliquer ces règles c'est ce qu'on appelle transposer une directive.

Décisions

Les décisions ne contraignent que les destinataires auxquels elles s'adressent (un pays membre ou une entreprise, par exemple) et sont directement applicables.

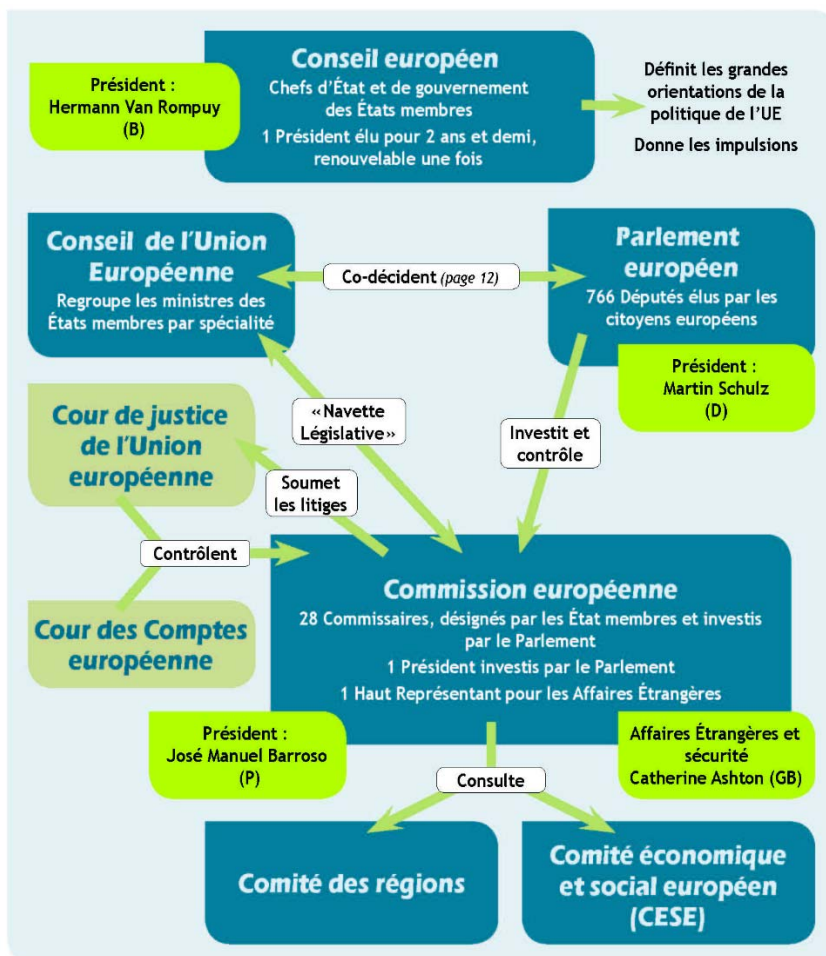
Recommandations

Les recommandations n'entraînent aucune obligation pour leurs destinataires. Les recommandations permettent aux institutions européennes de faire connaître leur avis et de proposer des mesures, sans contraindre les destinataires à s'y conformer.

Avis

Les avis sont utilisés par les institutions pour exprimer leur point de vue sans imposer d'obligations à leurs destinataires. Ce sont donc des actes législatifs non contraignants. Ils peuvent être émis par les trois principales institutions de l'UE (Commission, Conseil et Parlement), ainsi que par le Comité des régions et le Comité économique et social européen. Ces deux comités émettent des avis reflétant leur point de vue régional, économique ou social spécifique, afin de guider l'élaboration de la législation.

2.4. Les institutions associées au processus décisionnel



Le Parlement européen

Il se réunit soit en :

- Sessions plénières mensuelles à Strasbourg ;
- Réunions des commissions, des groupes parlementaires et sessions supplémentaires à Bruxelles.

Les membres du Parlement européen ne siègent pas en groupes nationaux, mais en sept groupes politiques parlementaires de dimension européenne :

- PPE : Groupe du Parti populaire européen ;
- S & D : Groupe de l'Alliance progressiste des socialistes et démocrates ;
- ADLE : Groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe ;
- Verts/ALE : Groupe des Verts/Alliance libre européenne ;
- ECR : Conservateurs et Réformistes européens ;
- EFD : Europe de la liberté et de la démocratie ;
- GUE/NGL : Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique ;
- NI : Membres non-inscrits

Le Parlement a trois rôles essentiels :

1. **Exercer le pouvoir législatif** : Il statue sur un pied d'égalité avec le Conseil en ce qui concerne les actes législatifs selon la procédure législative ordinaire, appelée auparavant la procédure de codécision (page 15). Elle s'applique à 85 bases juridiques.
2. **Exercer un contrôle démocratique** sur toutes les institutions européennes et notamment sur la Commission. Il peut approuver ou refuser la désignation des membres de la Commission. Il est habilité à censurer la Commission dans son ensemble (donc pas un commissaire en particulier).
3. **Exercer le pouvoir budgétaire** : Il partage cette autorité budgétaire et donc le pouvoir financier avec le Conseil et peut ainsi influencer les dépenses de l'UE. Au terme de la procédure, il adopte ou refuse le budget dans sa totalité (donc pas une partie seulement).

Mais contrairement aux parlements nationaux, le parlement européen n'a pas le pouvoir d'initiative législatif qui est l'apanage de la Commission. Il peut seulement lui demander de se pencher sur un dossier.

Il existe des domaines importants tels que la fiscalité, la politique étrangère ou encore la politique monétaire pour lesquels le Parlement n'est pas codécideur. Le Parlement est simplement consulté.

L'exercice de contrôle démocratique sera renforcé, car pour la première fois, le Parlement européen va élire le président de la Commission européenne. La désignation du président dépendra bien entendu du résultat des élections, car ce sont les partis qui proposeront leurs candidats !

Le Conseil européen

Le Conseil européen (souvent appelé Sommet européen), composé des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, donne à l'Union européenne les impulsions nécessaires à son développement et définit les orientations politiques générales. Il est lié à la Commission puisque le président de celle-ci en est membre sans droit de vote.

Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Conseil européen est devenu une institution de l'Union et une présidence à long terme du Conseil européen a été instaurée. Le président en est élu par les membres du Conseil européen pour cinq ans au maximum. Il préside les réunions et encadre les travaux de manière continue. Il représente l'UE au plus haut niveau sur la scène internationale. Cette nouvelle fonction marque un changement par rapport au système précédent où c'est l'État membre assurant la présidence tournante de l'Union pendant six mois qui préside également le Conseil européen. Le président du Conseil européen apporte davantage de visibilité et de cohérence aux actions de l'Union (M. Van Rompuy comme titulaire actuel).

Le Conseil de l'Union européenne

Le Conseil de l'Union européenne, également appelé Conseil des ministres, regroupe les 28 ministres représentant chacun un État membre.

Principal organe de décision de l'Union, le Conseil coordonne les politiques économiques de l'UE et joue un rôle primordial dans les politiques étrangères et de sécurité.

Il partage les pouvoirs législatif et budgétaire avec le Parlement européen.

Le Conseil prendra de plus en plus ses décisions à la majorité plutôt qu'à l'unanimité.

Suite au traité de Lisbonne : le Conseil des ministres des Affaires étrangères est présidé par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, également vice-président de la Commission (Mme Ashton comme titulaire actuel).

Dans d'autres domaines tels que l'agriculture, les finances et l'énergie, le Conseil continuera d'être présidé par le ministre du pays assurant la présidence tournante de l'UE pendant six mois.

Le système de présidence de l'UE sera ainsi plus cohérent et plus efficace.

La Commission européenne

La Commission est l'institution européenne qui a le monopole de l'initiative législative (raison pour laquelle le parlement européen n'est pas un parlement comme les autres). Elle élabore, en effet, les propositions de nouvelles lois européennes, qu'elle soumet au Parlement européen et au Conseil. Elle a également des pouvoirs exécutifs importants dans des domaines tels que la concurrence et le commerce extérieur. C'est le principal organe exécutif de l'Union européenne et elle se compose d'un collège de membres comptant un commissaire par État membre. Elle préside aussi les comités chargés de l'application du droit de l'Union.

La Commission est indépendante des gouvernements nationaux. Elle représente et défend les intérêts de l'UE dans son ensemble...

Les instances d'avis

Le comité économique et social européen (C.E.S.E.)

Le Comité économique et social européen (CESE) est un organe consultatif qui représente les employeurs, les syndicats, les agriculteurs, les consommateurs et d'autres groupes d'intérêt (ONG, communautés scientifiques, associations représentant les familles...) qui constituent, ensemble, la « société civile organisée ». Il fait connaître l'avis de ses membres et défend leurs intérêts dans les discussions politiques menées avec la Commission, le Conseil et le Parlement européen.

Le Comité fait partie intégrante du système décisionnel européen : il doit être consulté préalablement à toute décision en matière de politique économique et sociale. Il peut également donner des avis sur d'autres thèmes soit de sa propre initiative, soit à la demande d'autres institutions de l'UE.

Le CESE compte maintenant 353 membres. Le nombre attribué à chaque pays reflète approximativement sa population : 12 membres représentent la Belgique

Les membres sont nommés par les gouvernements nationaux, mais ils agissent en toute indépendance politique. Leur mandat est de cinq ans et peut être renouvelé.

Le Comité des régions

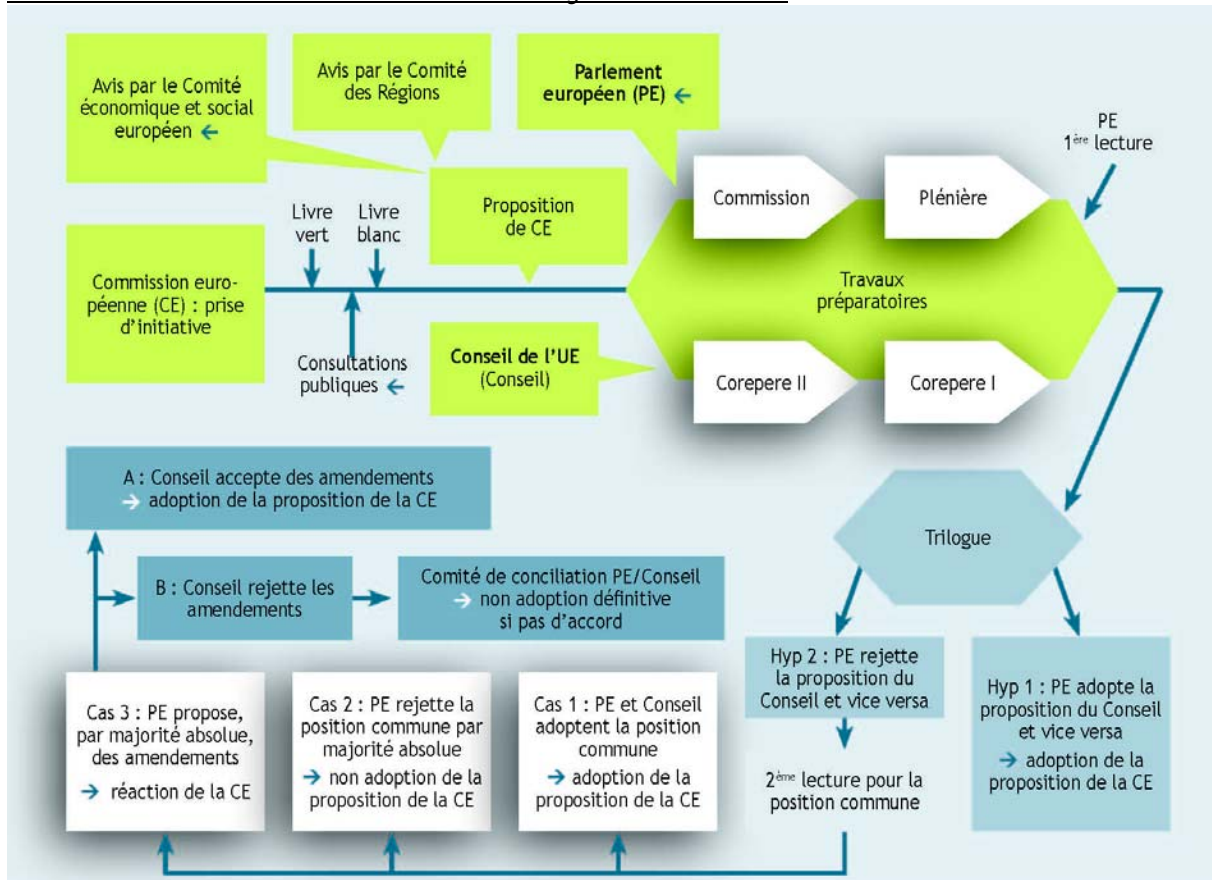
Le Comité des régions (CdR) est un organe consultatif composé de représentants des autorités régionales et locales d'Europe. Le CdR doit être consulté avant toute décision de l'UE portant sur les questions intéressant les pouvoirs locaux et régionaux, comme la politique régionale, l'environnement, l'éducation et les transports.

Le Comité est aussi composé de 353 membres. Le nombre attribué à chaque pays reflète approximativement sa population : 12 membres représentent la Belgique

Les membres du Comité sont des responsables politiques municipaux ou régionaux élus. Ils sont souvent présidents de régions, maires de grandes villes, etc. Ils sont nommés par les gouvernements nationaux, mais ils agissent en toute indépendance politique. Le Conseil de l'Union européenne les désigne pour un mandat de quatre ans, qui peut être renouvelé.

2.5. Processus de décision

Schéma de la Codécision ou de la Procédure législative ordinaire



On le voit, le parcours d'un texte législatif est très long. Et le schéma ci-dessus ne tient pas compte d'un éventuel débat initial au parlement européen aboutissant à une demande que la Commission prenne une initiative... !

Très procédurale, la trajectoire d'un texte laisse 4 moments ou lieux importants pour les associations de citoyens, mais aussi aux lobbyistes de tous bords, pour tenter d'influencer les contenus :

- Les 2 consultations publiques lors de la publication du livre vert puis du livre blanc. C'est en effet à ce moment et via ces 2 publications (la deuxième étant enrichie des réactions sur le livre vert) que la Commission finalise sa proposition.
- L'avis obligatoire demandé au CESE où certaines plateformes associatives – telle AGE – participent aux débats
- Les contacts avec les parlementaires européens (surtout les membres des commissions concernées) avant la plénière aboutissant à la 1^o lecture.

Le trajet du texte au Conseil a lieu en parallèle. Il n'est pas prévu là de moments de consultation spécifiques. Mais ce n'est pas pour autant que les associations nationales – par exemple Énéo, mouvement social des aînés – ne peuvent agir. Au contraire ! C'est le moment pour rencontrer les ministres belges dont dépendent les matières traitées et attirer l'attention sur les impacts du dispositif envisagé.

Travail d'anticipation donc, de longue haleine qui ne facilite pas la prise de conscience des citoyens.

3. Le dialogue civil et social

Promotion du dialogue entre la société civile et les institutions de l'UE

Le Traité de Lisbonne a modifié l'article 11 du Traité de l'Union européenne reconnaissant l'importance du dialogue civil¹. En vertu de cet article, l'UE doit consulter les associations de la société civile avant d'engager un processus de prise de décision à l'échelle européenne.

La Commission européenne prévoit de consulter tous les acteurs concernés avant toute proposition politique, dans le cadre de la procédure d'évaluation d'impact. Lors de cette procédure, la Commission examine les différentes options ainsi que leurs répercussions possibles, et la société civile doit être associée à ce processus. Par ailleurs, les citoyens et les organisations qui les représentent peuvent participer aux consultations publiques sur les initiatives européennes qui les concernent directement.

L'Initiative citoyenne européenne

Le Traité de Lisbonne instaure également l'Initiative citoyenne européenne (ICE)², qui permet à un million de citoyens originaires de plusieurs États membres de proposer directement à la Commission européenne une initiative qui revêt pour eux un intérêt particulier dans un domaine relevant de la compétence de l'UE, par exemple l'environnement, la protection des consommateurs, le transport ou la santé publique. Les règles et procédures régissant ce nouvel instrument sont définies dans le règlement³ du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Initiative citoyenne. L'ICE est un grand pas en avant pour la démocratie participative, car elle permet aux citoyens européens et aux organisations de la société civile d'influencer directement l'agenda politique de l'UE. Un site web est consacré à l'ICE. Il explique pas à pas comment utiliser cette procédure et dans quels domaines elle peut être invoquée, et contient également d'autres informations pratiques. Pour en savoir plus à ce sujet, voir la partie II.

Il ne faut pas confondre l'Initiative citoyenne européenne et le droit de pétition, qui s'adresse au Parlement européen. La pétition concerne généralement une violation d'une loi européenne en vigueur tandis que l'Initiative citoyenne permet aux citoyens de mettre en évidence un nouveau problème et de demander à la Commission européenne de prendre une nouvelle initiative à l'échelon européen.

Formalisation du dialogue social

Dans le domaine social, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴ atteste que l'Union dans son ensemble s'engage à promouvoir le dialogue social et institutionnalise le Sommet social tripartite, un processus de consultation entre les partenaires sociaux européens et les institutions de l'UE. La participation des partenaires sociaux à la mise en œuvre des politiques économiques et sociales de l'Union est ainsi renforcée. La Commission européenne met régulièrement à jour la liste des organisations qui satisfont aux critères des partenaires sociaux et qui peuvent être consultées. Parmi celles-ci figurent la Confédération européenne des syndicats (CES), Business Europe, l'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME) et le Centre européen des entreprises à participation publique et des entreprises d'intérêt économique général (CEEP).

Livre vert, consultation publique et livre blanc

La Commission européenne publie des livres verts qui sont destinés à offrir « un éventail d'idées dans le but de lancer, à l'échelle européenne, une consultation et un débat sur une thématique précise (par exemple les pensions). Les parties, organisations et individus intéressés par le sujet sont invités à exprimer par écrit leur avis sur les propositions émises, avant une date limite. [...] Cette consultation peut parfois aboutir à l'édition d'un livre blanc.

Les livres blancs contiennent un ensemble argumenté de propositions d'action communautaire dans un domaine spécifique. Ils visent à donner naissance à des décisions politiques et à une politique

¹ Art. 11 TFUE

² Art. 11§4 TFUE

³ Règlement (UE) No. 211/2011

⁴ Art. 152 TFUE

européenne concertée. Ces livres font souvent, mais pas nécessairement, suite à un livre vert sur le même thème ».

S'ajoutant aux contacts directs via les conférences ou les tables rondes, les consultations publiques suivies des livres verts constituent un lieu d'échanges entre les instances européennes et la société civile⁵.

4. L'importance des budgets et de la codécision

Budget et financement de l'UE

Le budget de l'Union européenne représente environ 1,1 % du revenu national brut total (RNB) des 28 États membres de l'UE. Le budget de l'UE est financé presque exclusivement (99 %) par trois types de ressources propres de l'UE, auxquelles s'ajoutent d'autres sources de revenus :

- les droits de douane sur les importations en provenance des pays extérieurs à l'UE et les cotisations « sucre » (les États membres de l'UE conservent 25 % afin de compenser les frais de perception),
- la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) - un taux de pourcentage uniforme qui est appliqué à l'assiette TVA harmonisée de chaque État membre, et une règle empêche les pays les moins prospères de devoir payer une part disproportionnée,
- un pourcentage uniforme qui est appliqué au Revenu national brut de chaque pays de l'UE.

Les autres sources de revenus sont, par exemple, les taxes prélevées sur les rémunérations du personnel des institutions européennes, les contributions de pays tiers à certains programmes, les amendes infligées aux entreprises qui enfreignent les règles de concurrence.

Le Cadre financier pluriannuel (CFP)

Le Cadre financier pluriannuel participe au fonctionnement de l'Union européenne depuis 1988. Alors qu'il couvrait initialement des périodes de cinq ans, depuis 2000, il définit le budget de l'UE pour la mise en œuvre des priorités politiques de l'Union pour les sept prochaines années. En définissant des plafonds pour chaque catégorie de dépenses, le CFP impose une discipline budgétaire et fait en sorte que les dépenses de l'Union s'effectuent dans les limites de ses ressources propres et conformément à ses objectifs stratégiques. Le CFP est proposé par la Commission européenne et négocié avec le Parlement européen et le Conseil jusqu'à ce que les trois institutions parviennent à un accord (trilogie). Il est ensuite décomposé en budgets annuels plus détaillés qui doivent être approuvés chaque année.

Des discussions et des négociations sur le prochain Cadre financier pluriannuel (2014-2020) sont en cours depuis le début de 2011. La Commission européenne propose d'abord une structure budgétaire globale, puis chaque programme de l'UE est détaillé dans une proposition spécifique. La Commission européenne a publié à l'automne 2011 les propositions concernant :

- le programme pour le changement social et l'innovation sociale de l'UE, essentiellement consacré aux questions sociales et d'emploi ;
- le programme « Droits fondamentaux et citoyenneté », qui couvre, entre autres, les questions liées aux droits des personnes âgées.

Vous pouvez influencer le futur budget de l'UE en faisant pression sur les gouvernements nationaux et leurs eurodéputés (Membres du Parlement européen). D'autre part, les ONG européennes telles qu'AGE sont consultées par le Parlement européen à l'occasion d'auditions sur le contenu et l'enveloppe des futurs programmes qui concernent le groupe de citoyens qu'elles représentent.

La procédure financière

La Commission européenne, sur la base du Cadre financier pluriannuel en place et des lignes directrices budgétaires définies pour l'année à venir, prépare durant l'été une proposition de budget pour l'année suivante et la soumet au Conseil et au Parlement. L'autorité budgétaire, constituée par le Conseil et le Parlement, modifie et adopte conjointement le projet de budget.

⁵ <http://www.ucp-asbl.be/spip.php?article1365> et <http://www.ucp-asbl.be/spip.php?article1362>

Le Semestre européen, le « Six-Pack » et maintenant le « Two-pack »

La crise actuelle a clairement démontré qu'il était indispensable de renforcer la gouvernance économique et la coordination à l'échelon européen. Jusqu'à présent, les discussions entre l'UE et les États membres sur les priorités économiques et les réformes structurelles se déroulaient au travers de processus différents, sans liens ou synergies entre eux. C'est pourquoi la Commission a proposé de créer un processus global de coordination des politiques, baptisé « Semestre européen ». Cette nouvelle structure de gouvernance a été approuvée par les États membres en septembre 2010.

Le Semestre européen est un cycle annuel de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres, et est aussi l'outil de gouvernance de la stratégie Europe 2020 pour parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive d'ici la fin de la décennie.

Par ce processus, la Commission détermine si, et dans quelle mesure, les engagements souscrits par les États membres permettront à l'UE d'atteindre ses objectifs phares pour 2020 dans des domaines essentiels, tels que le taux d'emploi, la recherche et le développement, l'éducation et la lutte contre la pauvreté. Il doit aussi faciliter la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance (amendé avec l'entrée en vigueur, en décembre 2011 de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, ainsi que du Pacte pour l'euro plus, dite « Six-Pack (5 directives et 1 règlement) »

A partir de l'exercice budgétaire 2014, de nouvelles contraintes s'imposent par un processus complémentaire au Semestre européen, dénommé « Two-Pack (2 règlements) ». Pour le 15 octobre, chaque état doit transmettre à la Commission son projet de budget pour l'année suivante, donc avant passage devant son parlement national qui doit lui statuer avant le 31 décembre ! Outre des contraintes techniques et justificatives du projet de budget basées sur des analyses indépendantes, les mesures détaillées proposées à l'examen supra national doivent, pour les pays en déficit excessif (+ de 3 %), répondre aux recommandations émises au printemps. Il faut aussi présenter un Programme de Partenariat Economique assurant qu'il échappera à l'avenir à ce déficit excessif. La Commission émettra mis novembre ses « opinions » sur ce projet de budget et peut en exiger éventuellement la correction. Sans pouvoirs contraignants effectifs (hors l'impact sur les marchés financiers), ces « opinions » ou demandes de révisions conditionneront sans aucun doute les orientations nationales, y compris dans des matières hors compétences directes de l'Union telle la protection sociale.

L'examen annuel de la croissance (AGS)

En janvier de chaque année, la Commission européenne publie l'examen annuel de la croissance qui présente le bilan des progrès accomplis et une analyse prévisionnelle couvrant trois grands axes de surveillance : surveillance fiscale, surveillance macroéconomique et surveillance thématique (réformes structurelles et porteuses de croissance).

Le Conseil européen de printemps

Le Conseil européen de printemps (basé sur l'examen annuel de la croissance), fait le point sur :

- la situation macroéconomique générale
- les avancées réalisées en vue de la réalisation des cinq objectifs européens
- les progrès réalisés dans le cadre des initiatives phares

Il décrit des orientations stratégiques concernant la fiscalité, la réforme structurelle macroéconomique et les domaines porteurs de croissance, et recommande l'établissement de liens entre eux.

Les programmes de stabilité et de convergence, et les programmes nationaux de réforme (PNR)

Les États membres présentent ensuite leurs stratégies budgétaires à moyen terme dans leurs programmes de stabilité et de convergence, et définissent les mesures à prendre (dans des domaines tels que l'emploi, la recherche, l'innovation, l'énergie ou l'inclusion sociale) dans leurs programmes nationaux de réforme. En avril, ces deux documents sont envoyés à la Commission pour évaluation.

Les recommandations par pays

Ces recommandations sont élaborées par la Commission via une évaluation de la mise en œuvre des recommandations stratégiques de l'année précédente associée à une analyse détaillée des programmes nationaux de réforme et des programmes de stabilité/convergence que les États membres présentent en avril. Après leur adoption au Conseil européen de juin et leur adoption formelle par le Conseil des Ministres en juillet, les recommandations guident les États membres dans la préparation et l'adoption de leurs politiques économiques et budgets nationaux pour l'année suivante.

C'est par ce biais que la Commission a incité la Belgique à réformer ses systèmes de pensions et de chômage alors que ces matières ne sont pas des compétences directes de l'UE.

Les rapports sociaux nationaux (RSN)

Les rapports sociaux nationaux (RSN) sur l'inclusion sociale et la stratégie sur la protection sociale doivent être présentés à la Commission par les gouvernements nationaux en avril, en même temps que les programmes nationaux de réforme (PNR) avec lesquels ils doivent être en cohérence. Ils ont un rôle important à jouer dans le Semestre européen, car ils étayent la réalisation des objectifs sociaux de la stratégie Europe 2020. Ils doivent couvrir les trois volets de la Méthode ouverte de coordination sociale en matière d'inclusion sociale, de retraites et de soins de santé et de longue durée (voir le paragraphe suivant sur la MOC sociale). Les PNR ne sont pas obligatoires, et aucune sanction n'est prévue dans le cas où un État membre présenterait son rapport en retard ou n'en présenterait aucun.

AGE implique ses membres, dont Énéo, en préparant une contribution commune à l'examen annuel de la croissance, et les encourage à influencer l'élaboration des PNR et RSN de leur pays. Les organisations de personnes âgées peuvent contacter les ministères compétents (emploi, affaires économiques et sociales) afin d'être associés à la rédaction, à la mise en œuvre, à l'évaluation et à la redéfinition des priorités politiques de leur pays et de s'assurer que leurs préoccupations seront prises en compte. À l'automne, sur la base de l'évaluation par ses membres, AGE prépare une analyse commune et identifie les problèmes qui devront être portés à l'attention de l'UE en vue d'influencer le Semestre européen de l'année suivante.

La Méthode ouverte de coordination

La Méthode ouverte de coordination (MOC) est un processus volontaire de coopération politique destiné à mesurer la progression vers ces objectifs dans les domaines dans lesquels les compétences de l'UE sont limitées par les traités européens mais dans lesquels les États membres estiment qu'une collaboration communautaire peut être utile.

La MOC sociale (protection sociale et inclusion sociale) couvre trois domaines politiques spécifiques :

- Éradication de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- Des retraites adéquates et durables
- Des soins de santé et des soins de longue durée de qualité, accessibles et durables.

La MOC sociale vise également à mettre en place un apprentissage mutuel basé sur l'examen approfondi des politiques, programmes et dispositifs institutionnels présentés comme exemples des « bonnes pratiques » dans les rapports nationaux.

Les groupes d'intérêt de la société civile, comme les organisations de personnes âgées, sont supposés être consultés par leur gouvernement national aux différents stades du processus de la MOC, depuis l'élaboration des politiques nationales jusqu'au suivi de la mise en œuvre par les États membres. Les gouvernements nationaux doivent également consulter ces groupes lors de la préparation des rapports à adresser à la Commission européenne. Malheureusement, ces rapports sont parfois rédigés par des fonctionnaires sans aucune concertation avec la société civile.

Énéo peut prendre contact avec les fonctionnaires chargés de l'élaboration des stratégies

nationales en matière de protection sociale, pensions, santé et d'inclusion sociale. Lors de la publication du rapport social national, les organisations de seniors peuvent aussi procéder elles-mêmes à une analyse des politiques nationales afin d'évaluer les progrès accomplis et formuler des recommandations quant aux améliorations nécessaires.

5. Pour plus de transparence

On l'a vu, l'Europe, ses organes et processus de décisions sont complexes et nécessairement lents. La mise en œuvre des actions via les gouvernements nationaux éloignent le citoyen de la réalité de ces activités.

On l'a lu tout au long de ce texte, le jargon technocratique utilisé exige trop souvent un décodeur UE pour comprendre des notions parfois simples. Par exemple, pourquoi parler de Semestre européen pour un contrôle annuel du programme budgétaire ?

De même, l'habitude des décideurs nationaux de se retrancher derrière les décisions supra nationales au moment de leur concrétisation – soit parfois 3 à 4 ans après les assentiments donnés (éventuellement par les mêmes décideurs) dans les quorums européens – ne facilite pas la lisibilité des responsabilités des ministres de chaque état membres.

Les structures européennes s'en trouvent dès lors mythifiées, déconnectées de l'actualité et du quotidien des européens alors qu'elles le modifient profondément.

Afin de remailler les différents étages de la maison Europe et éviter ce jeu de pingpong entre politiques, il semble indispensable de renforcer le contrôle parlementaire aux 2 niveaux : UE et national. On enregistre en effet peu de questions au parlement belge sur les positions prises au conseil UE. En Allemagne cela fonctionne pourtant, même si parfois cela retarde la décision.

Deux propositions en découlent :

- Appliquer le dispositif qui prévoit une commission commune PE et Parlements nationaux pour certains débats.
- Obliger les commissaires européens qui publient des recommandations à s'expliquer devant les commissions parlementaires nationales en séance publique. Cela permettrait l'échange et assurerait une meilleure perception de réalités.

Ces deux exemples de concertations renforceront sans doute l'intérêt des médias nationaux à présenter autrement les enjeux et débats européens.

L'Union Européenne suppose, pour son développement l'adhésion des populations ! Cela passe par une mise en scène de concertations.

Philippe Andrianne
Secrétaire Politique

Annexe : Acronymes

AAL	Assistance à l'autonomie à domicile
AGS	Examen annuel de la croissance
AUE	Acte unique européen
BEUC	Bureau européen des unions de consommateurs
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme (Conseil de l'Europe)
CE	Commission européenne
CEAM	Carte européenne d'assurance maladie
CEN	Comité européen de normalisation
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Comité économique et social européen
CFP	Cadre financier pluriannuel
CJE	Cour de justice de l'Union européenne

CoR	Comité des régions
COREPER	Comité des Représentants permanents
CPS	Comité de la protection sociale
DG	Direction générale
ECHR	Convention européenne des droits de l'homme
ECI	Initiative citoyenne européenne
ECR	Groupe des Conservateurs et Réformistes européens (Parlement européen)
EEP	European Centre of Employers and Enterprises providing Public services
EIT	Institut européen de technologie
EMA	Agence européenne des médicaments
EPHA	European Public Health Alliance
EPSCO	Emploi, politique sociale, santé et consommateurs
EUHPF	Forum européen sur la politique de la santé
EY 2012	Année européenne 2012
FEPH	Forum européen des personnes handicapées
FSE	Fonds social européen
FSUG	Groupe des utilisateurs de services financiers
GNAFCC	Réseau mondial des Villes-amies des aînés
GUE/NGL	Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique (Parlement européen)
ICT	Technologies de l'information et de la communication
JPE	Rapport conjoint sur l'emploi
JPI	Initiative de programmation conjointe
KIC	Knowledge and Innovation Community
LTC	Soins de longue durée
MIPAA	Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement
MOC	Méthode ouverte de coordination
MPE	Membre du Parlement européen
OEWG	Groupe de travail à composition non limitée sur le vieillissement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PE	Parlement européen
PIB	Produit intérieur brut
PNR	Programme national de réforme
PPE	Parti populaire européen (démocrates-chrétiens) (Parlement européen)
R&D	Recherche et développement
RNB	Revenu national brut
RSN	Rapport social national
S&D	Groupe de l'Alliance progressiste des Socialistes & Démocrates (Parlement européen)
SCP	Programme de stabilité et de convergence
SIP	Plan de mise en œuvre stratégique
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité de l'Union européenne
UAPME	Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises
UE	Union européenne
UNCRPD	Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

Cette analyse a été publiée dans le numéro 43 de la revue Balises (publiée par Énéo), en novembre 2013.

Pour citer cette analyse

Andriane, P. (2013). Comment agir à travers les élections européennes de 2014 ? *Analyses Énéo*, 2013/21.

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl

Chaussée de Haecht 579 BP 40 - 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be - tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de



Avec l'appui de

