© Lukas S on Unsplash

DÉMOCRATIE & INSTITUTIONS

DÉCRYPTAGE
JUILLET 2025

Un an après les élections, un Parlement européen profondément instable

Isabelle Marchais,
Chercheuse associée,
Institut Jacques Delors

Note élaborée et discutée au sein de l'Observatoire politique du Parlement européen de l'Institut Jacques Delors. Les propos n'engagent que son auteure.

Introduction

Au lendemain des élections européennes de juin 2024, les grands équilibres politiques semblaient pouvoir perdurer, malgré la poussée inédite de l'extrême droite. Cet optimisme relatif a été de courte durée. Tout le monde se rend compte aujourd'hui que le nouveau Parlement européen a radicalement changé, que la rupture dans l'Union est profonde et qu'un monde nouveau est en train d'émerger.

Certes, une majorité pro-européenne a donné en novembre 2024 son feu vert à la nouvelle Commission présidée par l'Allemande (CDU) Ursula von der Leyen. Le Centre-droit (PPE), les Sociaux-démocrates (S&D) et les Libéraux (Renew) ont malgré quelques défections dans leurs rangs voté l'investiture du nouveau Collège, rejoints par une moitié environ des Écologistes (Verts/ALE) et des Conservateurs (ECR)[1].

Mais la compétitivité, la simplification administrative et la lutte contre l'immigration illégale ont remplacé la transition verte au rang des grandes priorités. Et pour la première fois, une coalition alternative de droite, sans les S&D, est désormais possible à Strasbourg. Elle pourrait à terme affaiblir le Parlement européen dont l'influence politique et institutionnelle a déjà décliné ces dernières années, en dépit d'un renforcement de ses compétences par le traité de Lisbonne[2].

1 Avec 401 voix pour, 284 contre, 15 abstentions, le Parlement européen a élu le 18 juillet 2024 Ursula von der Leyen à la présidence de la Commission européenne, pour un deuxième mandat. Les députés ont approuvé en novembre le Collège des commissaires à une majorité plus étroite de 370 voix pour, 282 contre, 36 abstentions https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20241121IPR25546/le-parlement-approuve-la-commission-von-der-leyen-ii

2 Voir l'infographie du PE sur les nouveaux pouvoirs et compétences du PE https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/parliaments-powers/the-lisbon-treaty

I . Une configuration inédite

I UNE EXTRÊME DROITE EN FORTE PROGRESSION

– Une puissance numérique

Forts d'un score historique qui reflète les évolutions politiques nationales de ces dernières années, les eurodéputés issus des rangs de la droite radicale et extrême sont désormais répartis dans trois groupes parlementaires.

Présidé par le Français Jordan Bardella, le groupe des « Patriotes pour l'Europe » (PfE) a succédé en 2024 à « Identité et Démocratie » (ID) et se classe en troisième place dans l'hémicycle (85 députés sur 720). Il compte parmi ses rangs le Rassemblement national qui avec ses 29 élus représente l'une des plus fortes délégations de l'Institution[3], et le Fidesz du Premier ministre hongrois Viktor Orban, qui siégeait chez les non-inscrits depuis son départ forcé du PPE en 2021 et est à l'origine de cette nouvelle formation.

Un peu derrière avec 79 députés, le groupe des « Conservateurs et réformistes européens » (ECR) comprend à la fois des formations jugées fréquentables par la majorité pro-européenne et des formations d'extrême droite : il est dominé par Fratelli d'Italia, le parti post fasciste de la Première ministre italienne Giorgia Meloni, et par le Parti Droit et Justice (PiS), qui vient de remporter l'élection présidentielle en Pologne. Le groupe n'est pas exempt de dissensions internes, comme l'ont montré les discussions autour d'une motion de censure initiée début juillet par l'un de ses membres, l'eurodéputé roumain Gheorghe Piperea[4].

Enfin, le nouveau groupe « Europe des nations souveraines » (ENS) se situe en huitième et dernière position des groupes politiques, avec 27 députés, dont 15 d'Alternative pour l'Allemagne (Alternative für Deutschland - AfD) -exclue du groupe ID en mai 2024 suite à une série de scandales impliquant son chef de file aux élections européennes.

Conformément aux règles du Parlement, leur poids numérique permet aux Patriotes et aux Conservateurs de bénéficier de moyens financiers et humains conséquents[5]. Ces derniers se font d'autant mieux entendre qu'ils interviennent désormais après le PPE et les Sociaux-démocrates et bénéficient d'un temps de parole plus important que les groupes moins étoffés qu'eux.

Alors que dans le passé les élus d'extrême droite étaient réputés peu travailler et privilégier les effets de manche et les provocations, la donne est doucement en train de changer. Si une partie, par manque d'expérience ou d'intérêt, reste à l'écart du jeu parlementaire et n'en comprend toujours pas les ressorts, d'autres sont plus présents et actifs : ils gagnent en visibilité, s'appuient sur des collaborateurs plus expérimentés (venant pour certains d'autres groupes), rédigent des rapports et des amendements, et trouvent désormais moins judicieux de

3 À peine sorti de l'affaire des assistants parlementaires fictifs, qui a valu à Marine Le Pen une lourde condamnation, le Rassemblement national (RN) se retrouve confronté à un nouveau scandale financier. Dans un rapport confidentiel révélé par *Le Monde*, l'administration du Parlement européen accuse le RN et ses alliés d'avoir dépensé de façon irrégulière 4,3 millions d'euros de crédits européen https://www.lemonde.fr/international/article/2025/07/08/le-parquet-europeen-ouvre-une-enquete-sur-le-rn-et-ses-allies-au-parlement-europeen-suspectes-d-avoir-mis-en-place-un-systeme-illegal-pour-financer-des-associations_6619920_3210.html

4 Gheorghe Piperea (ECR) reproche à Ursula von der Leyen son manque de transparence dans l'affaire des échanges supposés de SMS avec le PDG de Pfizer Albert Bourla concernant l'achat de vaccins pendant la pandémie de Covid-19. Conformément au règlement intérieur du Parlement, une motion de censure à l'encontre de la Commission européenne peut être soumise à la Présidente du Parlement par un dixième des membres qui le composent, soit 72 députés. Pour être adoptée, elle doit recueillir une majorité des deux tiers des suffrages exprimés, représentant la majorité des membres qui composent le Parlement. Jamais une Commission n'a été censurée à Strasbourg https://www.euractiv.fr/section/politics/news/le-groupe-des-conservateurs-et-reformistes-divise-sur-une-motion-de-censure-visant-la-commission/?utm_source=euractiv&utm_medium=newsletter&utm_content=zone_2&utm_term=0-0&utm_campaign=FR_LES_CAPITALES

5 Rules on political groups in the European Parliament https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762337/EPRS_BRI(2024)762337_EN.pdf

rester dans une opposition systématique et stérile que d'utiliser les procédures parlementaires pour défendre leurs idées (refus de toute nouvelle intégration européenne, lutte contre l'immigration, démantèlement du Pacte vert européen, hostilité à la politique de genre, etc.).

— Une unité hors de portée

A eux trois, les groupes PfE, ECR et ENS représentent la première force de l'hémicycle, à laquelle il faut ajouter une bonne partie des trente non-inscrits[6]. Mais malgré les atouts que cela représenterait en termes d'influence, une grande alliance structurée et pérenne reste pour l'heure hors de portée, compte tenu des divergences idéologiques sur plusieurs sujets, comme les relations transatlantiques, le commerce international ou le sort même du projet européen. Certains élus, surtout au sein d'ENS, rêvent toujours de le détruire, d'autres veulent le remanier de l'intérieur, d'autres encore se félicitent de la droitisation de la politique initiée à Bruxelles.

Après avoir longtemps fustigé l'UE, Giorgia Meloni préfère, depuis qu'elle est au pouvoir, jouer le jeu institutionnel. À contrario, et sans remettre en cause l'appartenance à l'UE, les Patriotes n'hésitent pas à durcir le ton contre cette dernière, qualifiée d'« empire marchand, wokiste, ultra-libéral » par leur toute nouvelle présidente d'honneur, Marine Le Pen, lors de la « Fête de la victoire » organisée en France le 9 juin 2025[7].

Mais le point de friction le plus important concerne sans aucun doute la Russie et l'Ukraine, y compris entre délégations nationales d'un même groupe. Côté PfE, Jordan Bardella revendique « une ligne de soutien claire et efficiente à l'Ukraine » alors que Viktor Orban se plait à dénoncer les responsables politiques pro-guerre et à exclure toute solution sur le champ de bataille[8]. Côté ECR, le député luxembourgeois Fernand Kartheiser, seul élu du Parti réformiste d'alternative démocratique (ADR), a été exclu du groupe après avoir suscité l'ire du Président (PiS) Mateusz Morawiecki pour s'être rendu à Moscou en pleine campagne électorale en Pologne ; son parti pourrait subir le même sort. Les Souverainistes affichent quant à eux clairement leur soutien à Moscou.

— Un fragile cordon sanitaire

Face à l'extrême droite, le cordon sanitaire mis en place par les groupes centraux fonctionne à géométrie variable. Cet accord non écrit a tenu en début de mandature, lors des nominations aux postes de pouvoir et d'influence, empêchant le groupe PfE d'obtenir, comme son bon score l'y autorisait, des présidences de commissions ou de délégations ou d'être représentés au Bureau[9].

Mais il n'a pas freiné totalement l'attribution de rapports parlementaires : les Patriotes en ont hérité de plusieurs à ce jour, dont un sur les biotechnologies et les sciences du vivant, un sur l'accès au financement pour les PME et, très récemment, un sur les objectifs climatiques de l'UE pour 2040[10]. Malgré leur petit nombre, les Souverainistes ont obtenu un rapport sur la souveraineté technologique qui, fait plutôt rare, a donné lieu à un contre-rapport des forces pro-européennes sous la forme d'un amendement unique.

6 Sur l'Internationale des nationalistes, lire l'Opinion du 2 juin
https://www.lopinion.fr/international/leurope-a-droite-toute

7 Discours de Marine Le Pen à la « fête de la victoire », le 9 juin 2025 dans le Loiret. Marine Le Pen et Jordan Bardella y avaient invité les représentants des 16 partis politiques membres du groupe PfE (*Patriots for Europe* -Patriotes pour l'Europe)
https://www.youtube.com/watch?v=DTaGo3LdZCs

8 Lire le discours de Viktor Orban à la « Marche de la paix » organisée 1er juin 2024 en présence de ses partisans
https://miniszterelnok.hu/en/discours-de-viktor-orban-lors-de-la-marche-de-la-paix/

9 Les organes politiques du PE, service de documentation du PE
https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/organisation-and-rules/organisation/political-bodies

10 Distribution des rapports parlementaires, Observatoire législatif PE
https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/search?fullText.titleOnly=true&fullText.mode=EXACT_WORD&reference.type=EPdoc&reference.initialType=EPdoc&reference.subType=PE&reference.initialSubType=PE&term=10%C3%A8me+l%C3%A9gislature+2024+-+2029&year=2025

De plus, le cordon sanitaire -qui devra être confirmé à mi-mandat- exclut comme par le passé ECR, jugé plus acceptable par la majorité von der Leyen : le groupe a ainsi arraché trois présidences de commissions parlementaires, deux postes de vice-présidents au Bureau et une questure[11].

Surtout, ce barrage est fragile au quotidien, et la capacité de l'extrême droite à peser et influer sur le processus législatif tend à s'accroître au sein du PE.

LE PPE, PARTENAIRE OBLIGÉ DE TOUTE COALITION

– Un groupe incontournable

Dans ce nouvel hémicycle, la ligne médiane passe désormais au sein du Parti populaire européen (PPE), première force politique du Parlement depuis 1999 et grand vainqueur des élections de 2024 avec 188 députés ; il est le seul des partis pro-européens à avoir amélioré son score face à l'extrême droite, enrayant au passage le déclin entamé vingt ans plus tôt[12].

Non contents de pouvoir revendiquer la victoire et d'avoir obtenu la reconduction à la fois de Roberta Metsola à la tête du Parlement – pour deux ans et demi supplémentaires – et de leur « Spitzenkandidat » Ursula von der Leyen à la tête de la Commission – pour cinq ans supplémentaires – , les démocrates-chrétiens sont plus que jamais maîtres du jeu à Strasbourg : aucune majorité ne peut arithmétiquement se constituer sans eux (sauf à imaginer une alliance, totalement inconcevable, de tous les autres groupes) et eux-mêmes sont libres de décider, au gré des dossiers, de s'allier soit avec le centre et la gauche au sein de la coalition pro-européenne soit avec la droite et l'extrême droite.

Un certain nombre d'élus PPE sont prêts à renoncer au positionnement traditionnel de leur parti, arguant au passage que le Parlement européen n'est pas calqué sur les Parlements nationaux et qu'une majorité en bonne et due forme n'y a jamais existé. La tentation est d'autant plus grande que la droite et l'extrême droite gouvernent ensemble dans plusieurs États membres (Italie, Finlande, Slovaquie et jusqu'à récemment Pays-Bas). En Suède, le parti des Démocrates (SD) soutient le gouvernement sans y participer. En Belgique et en République tchèque, les partis des Premiers ministres au pouvoir sont membres d'ECR.

Le PPE a en outre intégré dans ses rangs des forces qui ne sont pas en accord total avec sa ligne « pro-Europe, pro-Ukraine et pro-État de droit », à l'instar du Mouvement néerlandais « agriculteur-citoyen », qualifié de populiste. Le Tisza hongrois est quant à lui opposé à l'envoi d'armes et de troupes en Ukraine par son pays (mais non par l'UE).

– Une fragile « majorité Venezuela »

À Strasbourg, les discussions entre le PPE et l'extrême droite se déroulent en dehors de tout accord d'appareil et prennent des chemins officieux, par l'intermédiaire des délégations ou au sein de la Conférence des présidents. Alors que le cordon sanitaire prévoit que les groupes politiques de la majorité centriste ne votent pas les amendements déposés par l'extrême droite, le PPE enfreint parfois la consigne ou en intègre dans ses compromis. Il arrive aussi que certaines de ses propositions soient soutenues par les Patriotes et ECR. Le premier grand acte de ce glissement idéologique a été posé dès septembre 2024, avec l'adoption d'une résolution commune déposée par les groupes PPE, PfE et ECR, dénonçant le régime du président vénézuélien Nicolas Maduro et la fraude électorale orchestrée par le Conseil électoral national[13].

Les votes de cette « coalition Venezuela », à laquelle s'agrègent parfois les élus ENS, commencent à se multiplier. Le rejet en com-

11 Présidences des commissions du PE
https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20190711STO56847/decouvrez-qui-preside-les-commissions-du-parlement-europeen

12 Liste des députés par Etat membre et par groupe politique
https://www.europarl.europa.eu/meps/fr/search/table

13 Résolution sur la situation au Venezuela, Observatoire législatif du PE
https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/fr/document-summary?id=1789789

mission AFCO (Affaires constitutionnelles) de la proposition de modification du règlement interne du PE a ainsi bloqué la création d'un comité d'éthique interinstitutionnel destiné, à la suite du scandale né au Parlement avec le *Qatargate*, à prévenir la corruption et les ingérences indues dans le processus démocratique[14]. L'accord avait été officiellement signé, avant les élections, par Roberta Metsola; le PPE a pu cette fois s'y opposer en s'alliant avec l'extrême droite. C'est grâce à cette même majorité alternative que le Parlement a rejeté le 17 juin, en amont de la quatrième Conférence des Nations Unies à Séville, un rapport d'initiative sur le financement du développement qui appelait les États membres à accroître leur engagement en faveur de la coopération internationale dans ce domaine.

Si elle est défendue par le Parti populaire espagnol (PP), qui a gouverné un temps avec l'extrême droite dans plusieurs régions, cette droitisation est critiquée par de nombreux eurodéputés PPE, fidèles à l'héritage démocrate-chrétien de Robert Schuman, Alcide de Gasperi et Konrad Adenauer. C'est le cas des Portugais, des Irlandais, des Slovaques, des Roumains ou des Finlandais mais aussi des Polonais et des Hongrois qui chez eux se battent respectivement contre le PiS et le Fidesz[15]. A l'instar de Christian Ehler ou de Peter Liese, la plupart des élus CDU sont également attachés à la ligne traditionnelle. L'élection à la Chancellerie de Friedrich Merz et l'accord de coalition entre la CDU et le SPD excluant toute coopération avec l'extrême droite, laissent espérer que le PPE s'ancre au centre. Mais rien n'est certain.

– Le risque d'un affaiblissement du Parlement

L'eurodéputé bavarois (PPE) Manfred Weber, qui préside à la fois le parti et le groupe, reste flou sur ses intentions. D'un côté, cet ancien candidat malheureux à la présidence de la Commission réitère régulièrement son attachement à la majorité VDL et tient à se distancier de l'extrême droite[16]. De l'autre, il accepte parfois de voter avec elle et verrait bien le PPE s'allier au niveau européen avec ECR. Il a aussi affirmé, lors de la session plénière de juin 2025, ne pas se sentir lié par un engagement de majorité avec les Sociaux-démocrates et les Libéraux, qu'il accuse de contribuer à l'essor du populisme en Europe[17].

S'il fait le choix d'une alliance à droite, le PPE pourrait aller très loin en termes de démantèlement du Pacte vert (Green deal), grande priorité de la mandature précédente[18]. Mais cette « majorité Venezuela » est étroite et il suffit de quelques absences ou défections pour faire basculer un vote. Ce fut le cas lors de la campagne contre le financement des organisations non gouvernementales par le programme environnemental LIFE, campagne menée de concert par l'extrême droite et par le PPE et finalement perdue .

Le PPE n'a pas soutenu la demande du groupe ECR -appuyée par les Patriotes et les Souverainistes- d'instaurer une commission d'enquête sur les financements octroyés par la Commission aux ONG. Mais il a ensuite obtenu de la Conférence des présidents que soit mis en place pendant six mois, au sein de la commission du contrôle budgétaire,

14 Voir le site du Conseil sur l'Organe de l'UE chargé des questions d'éthique https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-ethics-body/#scope

15 Le Premier ministre polonais Donald Tusk a refusé, en amont du Conseil européen du 28 juin 2025, de signer la déclaration du PPE appelant à une politique climatique « ambitieuse mais pragmatique » et à réduire l'immigration. Selon Euractiv, Donald Tusk et Manfred Weber entretiennent des relations houleuses à cause du rapprochement entre ce dernier et ECR au sein duquel siège le PiS https://www.euractiv.fr/section/the-capitals/news/les-capitales-merz-contre-tusk-contre-weber/

16 Entretien de Manfred Weber avec Euractiv, 26 juin 2025 https://www.euractiv.com/section/politics/news/interview-epp-chief-manfred-weber-on-defence-the-green-deal-and-his-future-ambitions/?utm_source=euractiv&utm_medium=newsletter&utm_content=zone_1&utm_term=0-0&utm_campaign=FR_LES_CAPITALES

17 « *We, the EPP, decide what is on the European Commission agenda, not bureaucrats in brussels* ». Déclaration de Manfred Weber lors d'une réunion le 26 juin du Conseil national du parti Les Républicains (LR) https://www.youtube.com/watch?v=vzF2I8QiNTk

18 Pacte vert pour l'Europe, Green deal https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

un groupe de travail sur le sujet[19]. Le groupe S&D proposait au nom du combat pour la transparence et de « l'exigence d'exemplarité et d'égalité de traitement » d'en étendre le mandat à tous les bénéficiaires de fonds européens ; débouté, il a accusé le PPE de s'aligner sur l'extrême droite[20].

Un autre épisode montre la fragilité de la situation politique actuelle. En octobre 2024, les Sociaux-démocrates et les Centristes avaient au dernier moment refusé d'adopter la résolution sur le budget annuel 2025 à cause de plusieurs amendements déposés par l'extrême droite et votés par le PPE, appelant à la construction de murs anti-migrants aux frontières de l'UE ; opposés de leur côté au principe même d'un budget de l'UE, les groupes PfE et ENS avaient également voté contre cette première mouture, empêchant toute majorité. Le PE a ensuite adopté sa position sur une version modifiée. Faire le choix de la « coalition Venezuela », que certains eurodéputés n'hésitent pas à qualifier de « majorité du diable », pourrait donc à terme fragiliser la mise en musique du programme politique tel que défini par Ursula von der Leyen dans son discours d'investiture.

Le groupe PPE – et tout le Parlement avec lui – risque aussi de moins peser face aux États membres : ses amendements visant à édulcorer le règlement contre la déforestation, contraires aux engagements pris en commission Environnement et adoptés de justesse en novembre 2024 grâce au soutien de l'extrême droite, ont par exemple été rejetés en bloc par le Conseil. Les deux institutions ont ensuite trouvé un accord pour reporter d'un an l'interdiction de la vente dans l'UE de produits issus de terres déboisées, et ce sans toucher au contenu même du règlement, comme le proposait la Commission[21]. Refusant de baisser les bras, le PPE s'est quelques semaines plus tard allié à l'extrême droite pour voter contre l'acte d'exécution approuvé à ce sujet par cette dernière.

UNE MAJORITÉ PRO-EUROPÉENNE QUI TENTE DE RÉSISTER

– Des Sociaux-démocrates hésitants

Face à cette droitisation, le groupe S&D se cherche, pour l'heure sans grand succès. Certes, avec 136 députés, il a limité les pertes aux dernières élections et représente toujours la deuxième force du Parlement. Mais son influence politique n'est plus la même. Alors qu'il avait toujours formé avec le Centre-Droit une coalition majoritaire, pro-européenne – à laquelle s'est agrégé en 2019 le groupe Renew –, ce *gentleman's agreement* a volé en éclats et il est désormais possible de faire approuver des textes sans son accord.

Dans ces conditions, le groupe est partagé sur la stratégie à suivre. Premier scénario : miser sur la coalition centrale, pour rester à la table des négociations, sauver ce qui peut l'être et marginaliser l'extrême droite. Mais cela se ferait au prix de renoncements politiques sur le Green deal ou le social, qu'il risque de payer au prix fort lors des prochaines élections européennes. Second scénario : faire le choix de la confrontation en fixant des lignes rouges lors des votes, et mener une double bataille, au Parlement et dans l'espace public, pour consolider une alliance allant de la Gauche aux Libéraux et inciter certains députés PPE à voter avec eux, comme ce fut le cas dans le passé sur certains dossiers bien identifiés. Mais il court le risque s'il échoue d'être mis en minorité.

Faute de disposer d'une ligne claire, les Sociaux-démocrates continuent de nouer des alliances avec Renew ou aussi avec les Verts, et de manière plus ponctuelle avec la

19 Le Groupe PPE propose une nouvelle structure parlementaire pour contrôler le financement des ONG - Communiqué de presse du PPE https://www.eppgroup.eu/newsroom/epp-group-proposes-new-structure-to-scrutinise-ngo-funding

20 Voir le communiqué des eurodéputés français (S&D) Thomas Pellerin-Carlin et Christophe Clergeau sur la « chasse aux sorcières contre les ONG » https://www.social-ecologie.eu/le-ppe-dans-une-alliance-honteuse-avec-lextreme-droite-pour-mener-une-chasse-aux-sorcieres-contre-les-ong/

21 L'accord avec le Conseil sur la déforestation donne un an de plus aux entreprises https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20241121IPR25541/l-accord-avec-le-conseil-retarde-l-application-de-la-loi-sur-la-deforestation

Gauche réunie au sein du groupe Left. Mais ils semblent désarmés face aux nouveaux rapports de force et à la menace constante du PPE de leur préférer une autre coalition. Symbole de ces atermoiements, le groupe S&D a voté en novembre 2024 en faveur de la nouvelle Commission alors qu'il avait quelques semaines plus tôt annoncé qu'une ligne rouge avait été franchie avec la nomination par Ursula von der Leyen d'un vice-président exécutif ECR, l'Italien Raffaele Fitto.

Le groupe ne reste cependant pas inactif. Il vient de définir huit axes prioritaires (sécurité et défense, développement durable, égalité, État de droit et démocratie, justice sociale, transition verte, santé, sécurité numérique) qui seront traduits ultérieurement en demandes législatives[22]. L'un de ses grands défis sera aussi de sécuriser la présidence du Parlement pour la seconde moitié de la mandature, conformément à l'usage qui prévoit une alternance entre les deux premières forces politiques du PE. Ce sera l'heure de vérité pour la coalition pro-européenne. Rien ne dit à cette heure que les socialistes en sortiront gagnants.

– Des Centristes en recul

Renew, qui avec 75 députés a reculé de la troisième à la cinquième place et doit par conséquent patienter avant de pouvoir prendre la parole en commission ou en plénière, a aussi du mal à se positionner dans cette nouvelle configuration. Lui qui lors de la mandature précédente était incontournable et faisait le lien entre les S&D et le PPE, doit se battre pour peser dans les négociations. La délégation française y est toujours la première, ce qui a permis à Valérie Hayer d'être réélue à la présidence du groupe. Mais elle a perdu 10 élus par rapport à 2019 (13 contre 23).

Ce recul est amplifié par des divisions internes sur un certain nombre de sujets (Mercosur, fin des véhicules thermiques, lancement d'un nouvel emprunt), entre une ligne centriste défendue notamment par la France, et une ligne libérale défendue notamment par l'Allemagne et les Pays-Bas. Le groupe module donc ses alliances. Il a par exemple tendance à jouer la carte de la coalition centrale en commission des libertés publiques (LIBE), où il promeut une vision qui se veut équilibrée, à la fois ferme et humaniste. Mais sur les questions économiques et industrielles, y compris sur des dossiers liés au Green deal -comme le Pacte de la Commission pour une industrie propre-, il est prêt à faire des concessions pour sauvegarder la partie essentielle des textes.

En outre, quelques partis représentés au sein de Renew siègent ou collaborent au niveau national avec l'extrême droite. C'était le cas du VDD néerlandais, allié au sein d'une coalition avec le PVV de Geert Vilders jusqu'à ce que ce dernier ne provoque début juin 2025 la chute du gouvernement. Le VDD exclut de former une nouvelle coalition avec le PVV après les élections du 29 octobre, ce qui devrait sécuriser sa position au sein de Renew.

La première année du mandat a été émaillée d'incidents lorsque le PPE a fait le choix d'une coalition alternative. Mais la coopération entre forces pro-européennes, à défaut d'être simple, résiste sur de nombreux dossiers, comme la défense, le numérique ou le budget. L'engagement et la personnalité des rapporteurs et des coordinateurs y sont pour beaucoup. Malgré des divergences, les membres de la « plateforme » – le PPE, Renew et S&D –, ainsi que les Verts, ont adopté de concert leurs priorités pour le prochain cadre financier pluriannuel (cf. infra). Et les tensions géopolitiques, la dégradation du consensus au sein de la communauté internationale, y compris au sein de l'OTAN, le durcissement des relations transatlantiques, la guerre en Ukraine, la montée en puissance des régimes autoritaires, ont plutôt ressoudé les Européens autour d'intérêts communs, du moins jusqu'à maintenant, et montré l'importance de prendre ensemble des décisions difficiles, notamment en matière de sécurité et de défense.

Le Parlement se devra d'être efficace pour accompagner le mouvement. Or la « majorité Venezuela » existe certes sur le plan numérique, mais elle n'est ni stable ni fiable ni

22 Priorités progressistes, Message d'Iratxe García Pérez, présidente du Groupe S&D https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/publications/qui-nous-sommes-nos-priorites-progressistes

constructive ; le PPE ne pourra rien construire de solide avec les groupes d'extrême droite. La seule majorité agréée, discutée et négociée reste et restera la majorité composée des forces politiques du centre, de centre-droit et du centre-gauche : elle seule pourra garantir l'unité et la force de l'Institution. Il faudrait pour la consolider une véritable stratégie et un engagement réciproque des chefs des groupes concernés à coopérer et travailler ensemble, avec le PPE affirmant clairement que ses partenaires sont les autres groupes pro-européens et les Sociaux-démocrates et Renew évitant de pousser des initiatives jugées inacceptables par le Centre-droit. Les discussions devraient se prolonger entre les groupes.

– Des Verts en difficulté et une Gauche très vocale

La situation est encore plus difficile pour les Verts (53 députés) : leurs effectifs ont fondu et la lutte contre le changement climatique et pour l'environnement est désormais jugée moins cruciale par une partie de l'hémicycle, gagnée à l'agenda de compétitivité et de simplification promu de concert par le PPE, la Commission et le Conseil.

L'extrême gauche voit au contraire dans la droitisation du PE un argument pour être encore plus vocale et accentuer sa corde populiste. Le groupe Left (46 députés) est composé de 20 délégations, dont les Français de LFI, les Allemands de Die Linke, les Italiens du Mouvement 5 étoiles, les Espagnols de Podemos et les Grecs de Syriza. Ses lignes directrices sont claires : défense des travailleurs, de l'environnement, du féminisme, de la paix et des droits humains. Mais sa présidente Manon Aubry (LFI) utilise régulièrement les réseaux sociaux et l'hémicycle pour multiplier gestes et propos provocateurs.

II . Une position plus faible dans le jeu interinstitutionnel

I UNE REMISE EN CAUSE DE LA MANDATURE PRÉCÉDENTE

– Des compromis plus difficiles

Les tensions entre les groupes politiques compliquent la capacité du Parlement européen à faire avancer les dossiers. La situation est tellement tendue que certains sujets sont abordés de manière peu visible ou inefficace, sous forme de débats ou d'interpellations des commissaires concernés. Un an après les élections, il est clair que la donne a profondément changé. Alors que le Parlement n'hésitait pas dans le passé à monter au créneau pour défendre vigoureusement les valeurs européennes et réclamer des mesures contre les pays qui à l'instar de la Hongrie les violaient de manière grave et répétée, il se montre aujourd'hui beaucoup plus prudent. L'État de droit pourrait être l'une des grandes victimes de cette nouvelle donne.

L'activité législative de l'Institution est en outre ralentie par un facteur exogène, à savoir l'agenda de simplification voire de dérégulation qui est en train de s'imposer dans l'UE, notamment en matière environnementale. Les citoyens semblent moins pressés de défendre le climat que leur revenu, et les manifestations d'agriculteurs ont remplacé celles contre le changement climatique[23]. La campagne des Européennes a été émaillée de nombreux incidents, parfois violents, au cours desquels des candidats se sont vus reprocher leurs votes sur le Pacte vert.

Directement mis en cause, gouvernements et eurodéputés appellent à répondre aux attentes, réelles ou supposées, de la société et de l'industrie. Cette évolution s'est accélérée avec la guerre en Ukraine, qui a placé en haut des priorités les questions de sécurité et de défense, de pouvoir d'achat et de coût de l'énergie. Le fait est là : l'agenda de l'UE n'est plus celui des vingt dernières années. Face aux bouleversements et aux

23 « Le coût de la vie est la principale préoccupation des citoyens », enquête post-électorale du PE publiée le 3 octobre 2024
https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20240930IPR24358/le-cout-de-la-vie-est-la-principale-preoccupation-des-citoyens

risques géopolitiques, l'UE doit procéder à un travail de réajustement, en profondeur et sur tous les plans, afin de ne pas laisser les populistes prendre l'initiative. Mais cette remise en cause, pour nécessaire qu'elle soit, ne devrait pas se faire au détriment du consensus qui avait prévalu jusqu'à présent entre forces pro-européennes.

– Des législations omnibus

La Commission a dans ce contexte décidé de présenter plusieurs trains de mesures « Omnibus » visant, au nom d'un grand effort de simplification, à reporter l'entrée en vigueur ou à alléger les contraintes pour les entreprises, de certains textes adoptés lors de la mandature précédente, comme le devoir de vigilance (*Corporate Sustainability Reporting Directive* - CSRD dont Friedrich Merz et le président de la République française Emmanuel Macron demandent maintenant l'abrogation) et les obligations d'informations en matière de durabilité sociale et environnementale (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* - CS3D)[24]. D'autres paquets législatifs du même type ont été présentés ou sont attendus, sur la défense, le numérique ou l'énergie.

La Commission a aussi annoncé dans son programme de travail qu'elle envisageait de retirer 37 propositions législatives[25]. La Conférence des présidents de groupes a donné son accord, grâce à l'appui des forces de la « majorité Venezuela ». Roberta Metsola en a avisé la Commission européenne, et lui a également transmis pour information la position de la conférence des présidents des commissions (présidée par le social-démocrate allemand Bernd Lange) réclamant quant à elle le maintien de quatre initiatives, sur les créneaux aériens, les règles anti-discrimination, la responsabilité en matière d'intelligence artificielle et les brevets essentiels[26].

Ce travail de simplification peut être salutaire pour renforcer la compétitivité de l'UE face à la concurrence impitoyable de certains pays tiers. Mais il n'est pas sans danger : l'Europe doit veiller à rester une force régulatrice et à ne pas abdiquer toute ambition sur ce qui constitue l'une de ses raisons d'être, à savoir la production de normes qui inspirent parfois d'autres régions du monde, en particulier dans le domaine environnemental où elle a ces dernières années joué un rôle de leader.

– Polémique autour des allégations environnementales

Un autre exemple de cette volonté de déréguler vient d'en être donné avec la controverse sur la directive « *green claims* » visant à lutter contre les fausses allégations environnementales des entreprises. A la veille d'un trilogue potentiellement décisif sur le sujet, la Commission a annoncé fin juin son intention de retirer sa proposition de mars 2023 à cause d'un amendement visant à imposer aux micro-entreprises des obligations jugées contraires à son objectif d'allègement réglementaire, amendement que le Parlement avait déjà prévu de supprimer lors des négociations interinstitutionnelles. Or le PPE, ECR et PfE venaient chacun d'écrire à la commissaire à l'Environnement Jessika Roswall pour lui demander d'agir en ce sens.

Les Verts, les Sociaux-démocrates et les Libéraux ont vivement critiqué l'annonce de la Commission, qualifiée par le groupe S&D de profondément inquiétante pour le processus démocratique et par le groupe Renew de honteuse et de scandale institutionnel sans précédent ; ces derniers ont même menacé de quitter la coalition, atten-

24 Simplification: le Conseil arrête sa position sur les obligations relatives à la publication d'informations et au devoir de vigilance en matière de durabilité, en vue de stimuler la compétitivité de l'UE. Communiqué de presse du Conseil
https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/06/23/simplification-council-agrees-position-on-sustainability-reporting-and-due-diligence-requirements-to-boost-eu-competitiveness/

25 Programme de travail de la Commission pour 2025
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en?prefLang=fr

26 Lettre de Bernd Lange à la présidente de la Commission européenne publiée par le site d'informations Euractiv
https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2025/06/Withdrawals_CWP-2025-EURACTIV.pdf

dant d'Ursula von der Leyen, au plus tard lors de son discours sur l'état de l'Union en septembre, un engagement très clair à l'égard de la majorité pro-européenne et du programme sur lequel elle a été élue, avec leur soutien[27]. La Commission a finalement annoncé qu'elle attendrait le résultat des trilogues pour décider ou non de retirer le texte. L'Italie a entretemps retiré son soutien à la proposition, laquelle a désormais peu de chances d'être adoptée.

Le Parlement a aussi tendance à être plus bavard. Bien que symboliques et non contraignantes, les résolutions donnent souvent lieu à des discussions épiques entre groupes politiques qui se livrent à des batailles d'amendements au lieu d'user intelligemment du droit d'initiative indirect dont l'Assemblée dispose. L'article 225 du TFUE lui permet en effet de demander à la Commission, à la majorité des membres qui la composent, de présenter une proposition visant à mettre en œuvre les traités. Si la Commission ne soumet pas de proposition, elle doit en communiquer les raisons[28].

I UN RISQUE DE MARGINALISATION FACE AU CONSEIL ET À LA COMMISSION

– Un recours controversé à l'article 122

La Commission hésite de moins en moins à recourir à l'article 122 du traité qui autorise le seul Conseil à décider, « dans un esprit de solidarité entre États membres », « des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement de certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ». Cela permet à l'Union européenne de réagir rapidement en cas de crise majeure (pour déroger temporairement aux règles habituelles, débloquer une aide financière ou mettre en place un mécanisme spécial) mais affaiblit là encore le débat et le contrôle démocratique exercé par le Parlement[29].

La Commission a activé à plusieurs reprises l'article 122 ces dernières années en réponse à la pandémie et à la guerre en Ukraine. Elle vient à nouveau de l'utiliser comme base juridique pour le règlement SAFE (Agir pour la sécurité en Europe), un instrument financier de 150 milliards d'euros de prêts destinés à stimuler l'industrie de la défense[30].

Ce nouveau contournement du PE a provoqué l'ire des eurodéputés ; s'appuyant sur un avis du service juridique, Roberta Metsola a envoyé début mai à Ursula von der Leyen une lettre l'invitant à revoir la base juridique de SAFE. La cheffe de l'Exécutif communautaire lui a répondu que le recours à l'article 122 était « pleinement justifié » car il s'agissait d'« une réponse exceptionnelle et temporaire à un défi urgent et existentiel ». La commission des affaires juridiques a quelques jours plus tard formellement recommandé au Parle-

27 Iratxe Garcia Perez et Valérie Hayer ont suite à cet incident écrit à Roberta Metsola pour lui demander de défendre les prérogatives du PE et d'intervenir auprès d'Ursula von der Leyen pour veiller au respect du principe de « coopération sincère ».
Lire à ce sujet La Matinale du 25 juin 2025
https://lamatinaleeuropeenne.substack.com/p/crise-au-sein-de-la-majorite-pro

28 Les quelques règles régissant ce droit se limitent à l'accord-cadre de 2010 en vertu duquel la Commission s'est engagée à faire rapport sur toute demande au titre de l'article 225 dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de la résolution en plénière. Il n'existe que quelques rares cas spécifiques dans lesquels le PE s'est vu accorder un droit d'initiative direct. Celui-ci s'applique : aux règlement relatifs à sa composition ; à l'élection de ses membres et aux conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres ; à la constitution de commissions temporaires d'enquête ; au statut et aux conditions générales d'exercice des fonctions du Médiateur
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729448/EPRS_ATA(2022)729448_FR.pdf

29 Article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Journal officiel de l'UE daté du 9 mai 2008
https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008E122%3AFR%3AHTML

30 Le Conseil a adopté le 27 mai 2025 le règlement portant création de SAFE. Ce nouvel instrument financier soutiendra les États membres qui souhaitent investir dans la production industrielle de défense au moyen d'acquisitions conjointes, en se concentrant sur les capacités prioritaires. Les fonds seront levés par la Commission sur les marchés financiers pour accorder des prêts aux États membres.
https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/05/27/safe-council-adopts-150-billion-boost-for-joint-procurement-on-european-security-and-defence/

ment d'intenter une action en justice contre le Conseil pour l'avoir exclu du processus de prise de décision sur le règlement SAFE[31].

Les trois institutions avaient adopté en décembre 2020 une déclaration commune sur le contrôle des nouvelles propositions fondées sur l'article 122 susceptibles d'avoir des implications notables pour le budget de l'UE. Lors de la récente réforme de son règlement intérieur, le Parlement a inséré un nouvel article 138 en vertu duquel la Commission sera invitée à faire une déclaration en plénière expliquant sa décision de recourir à l'article 122 comme base juridique.

– Une multiplication des procédures d'urgence

Jusqu'à présent, la majorité des citoyens européens pensaient qu'une mutualisation des forces et des moyens apporterait une valeur ajoutée par rapport au niveau national. Le narratif a lentement changé ces dernières années, au profit d'un discours selon lequel, « moins on fait au niveau européen, mieux c'est », sur fond de populisme croissant et de critiques acerbes contre le triangle institutionnel communautaire, y compris de la part de dirigeants toujours prompts à faire porter à « Bruxelles » la responsabilité de leurs erreurs et la lenteur du processus décisionnel.

Au lieu de contre-attaquer et d'expliquer l'importance de son rôle de colégislateur, le Parlement européen, seule Institution de l'UE élue au suffrage universel direct, est tombé dans le piège en acceptant plusieurs procédures d'urgence, ce mécanisme utilisé pour accélérer l'adoption d'un acte législatif dans des situations exceptionnelles, par exemple en cas de crise, sanitaire, géopolitique, économique ou autre[32]. La demande peut être adressée au Parlement par son Président, par une commission, par un groupe politique ou par au moins un vingtième des députés qui composent le PE (soit 36 actuellement). La Commission et le Conseil peuvent aussi la solliciter ; mais le dernier mot revient toujours au Parlement.

Une procédure d'urgence peut avoir lieu sans rapport ou, exceptionnellement, sur simple rapport oral de la commission compétente. Le vote intervient rapidement, parfois le jour même de la décision de recourir à l'urgence ou dans les jours suivants. Elle a donc pour effet de limiter la possibilité d'amendement et plus largement de réduire la transparence et le débat démocratique.

Lors de la précédente mandature, elle avait été utilisée pour adopter des mesures en réponse à la crise sanitaire, à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et à la crise énergétique. Son usage tend encore à s'accélérer. En avril 2025, une majorité allant de Renew à l'extrême droite a ainsi validé le recours à la procédure d'urgence pour reporter la mise en œuvre des nouvelles législations de l'UE sur le devoir de vigilance et la publication d'informations en matière de durabilité (cf. supra) ; opposés à cette procédure, les groupes S&D, Verts/ALE et Left ont été mis en minorité, totalisant seulement un tiers des voix. La proposition elle-même a ensuite été validée à une écrasante majorité en plénière.

La Commission et le Conseil ne voient que des avantages dans cette accélération du tempo, la première pour faire avancer plus vite ses propositions, le second pour affirmer un peu plus son leadership. L'Exécutif européen n'hésite pas à mettre la pression sur des députés ou des groupes politiques pour qu'ils légifèrent rapidement. Le Parlement y voit aussi son intérêt, celui d'éviter les blocages qu'engendre la fragmentation des forces politiques et d'apparaître comme un facilitateur du processus institutionnel. Mais il risque à long terme de s'affaiblir lui-même en rognant encore sur ses pouvoirs législatif et de contrôle : il avait déjà accepté de généraliser le principe des négociations interinstitutionnelles au sein des trilogues, plus rapides que les traditionnelles deuxièmes lectures et procédures de conciliation et qui reposent sur la confiance

31 Voir la page de la commission des Affaires juridiques https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/juri/home/highlights

32 Règlement intérieur du Parlement européen, Titre VII, chapitre 2, article 163 : Urgence https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2023-04-17-RULE-163_FR.html

mutuelle entre le Conseil, la Commission et le Parlement[33].

Compte tenu de l'équilibre des forces en présence, l'urgence défavorise en outre les Sociaux-démocrates qui ne sont plus représentés que par une poignée de chefs d'État et de Gouvernement et par seulement quatre commissaires alors que le PPE en compte treize, dont la présidente.

– Une prime à l'intergouvernemental

D'autres éléments affaiblissent la place du Parlement européen dans le triangle institutionnel.

D'une part, le découpage des portefeuilles des commissaires européens ne correspond pas ou plus aux compétences des vingt commissions parlementaires qui pour certaines d'entre elles couvrent un immense champ de compétences ; la création de deux nouvelles commissions de plein exercice, défense et santé, ne va pas réellement améliorer la situation[34]. A cela s'ajoute le fait que la nouvelle Commission est plus puissante et semble-t-il moins coopérative que la précédente: le Parlement a donc tout intérêt à être plus uni s'il veut continuer à peser dans le triangle institutionnel. Les groupes pro-européens pourraient à cette fin travailler étroitement avec certains commissaires et les aider à rallier une majorité au Collège sur quelques sujets bien identifiés.

D'autre part, le contexte mondial tend, compte tenu des sujets placés en haut de l'agenda (défense, relations transatlantiques, conflit entre Israël et Gaza, relations avec la Chine etc.), à renforcer l'intergouvernemental. Le Parlement, qui n'a pas de compétences directes en matière de politique étrangère, a ainsi été largement contourné ces dernières années dans la réponse à la guerre en Ukraine, qu'il s'agisse des sanctions ou de l'aide militaire et financière. Il avait pourtant été en première ligne pour demander l'ouverture de négociations d'adhésion avec Kiev.

Il faut enfin noter que près de 80 députés européens, membres principalement d'ECR et de l'extrême droite, ont écrit le 12 mai à Ursula von der Leyen pour se plaindre de la piètre qualité des réponses apportées par ses services aux questions parlementaires.

DES ÉLUS QUI SE CHERCHENT

– Un taux de renouvellement important

Les eurodéputés portent une part de responsabilité dans le relatif affaiblissement du PE. Il existe des facteurs objectifs, comme le nombre important de nouveaux élus, moins au fait des us et coutumes : un peu plus de la moitié des députés n'avaient encore jamais siégé au Parlement européen (ce qui était déjà plus ou moins le cas en 2019), contre 46,5% de députés réélus après avoir siégé au moins lors de la législature précédente et 2,9% de députés qui avaient siégé lors d'une législature antérieure. La proportion de nouveaux élus varie entre 90% au Portugal et 14% en Estonie, et dépasse 54% en France contre à peine 35% outre-Rhin[35].

Les Allemands ont depuis longtemps compris l'importance de rester longtemps à Strasbourg. Certains en sont à leur troisième ou même quatrième mandat : ils connaissent à ce titre tous les rouages de l'Institution, deviennent des points de repère pour leurs collègues et savent identifier les postes qui comptent le plus et dans lesquels ils pourront le mieux influencer le processus législatif (présidences de commissions, coordinateurs).

33 Lire l'article d'Euractiv « Trilogues : le processus législatif de l'UE est-il encore pertinent » ?
https://www.euractiv.fr/section/politics/news/trilogues-le-processus-legislatif-de-lue-est-il-encore-pertinent/?utm_source=euractiv&utm_medium=newsletter&utm_content=zone_2&utm_term=0-0&utm_campaign=FR_LES_CAPITALES

34 Les membres du PE examinent en commissions les propositions de la Commission et du Conseil.
Le PE peut aussi créer des sous-commissions temporaires traitent de problèmes spécifiques
Pour en savoir plus sur les commissions et sous-commissions parlementaires, lire la brochure du Parlement européen
https://www.europarl.europa.eu/committees/en/about/introduction

35 Parlement européen, faits et chiffres
https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766234/EPRS_BRI(2024)766234_FR.pdf

Parmi les groupes politiques, ENS affiche le pourcentage le plus élevé de nouveaux députés (84%) et le groupe Verts/ALE le pourcentage le plus faible (38%) ; ce chiffre est de 63% pour ECR, 59% pour La Gauche, 58% pour PfE, 48% pour Renew, 44% pour S&D, 41% pour le PPE.

– La recherche du buzz

A cela peut s'ajouter un moindre sentiment d'appartenance à l'Institution. Si de nombreux élus sont très investis dans leur mandat et leur travail parlementaire, d'autres semblent davantage préoccupés par leur image que par l'intérêt général européen. Cette dérive, plus marquée au sein de l'extrême droite, s'était déjà aggravée au cours de la précédente législature. Elle est entretenue par les réseaux sociaux et la volonté d'y faire le buzz, au détriment de la qualité des débats et des interventions.

Afin de renforcer la présence des députés lors des plénières, Roberta Metsola a proposé en début d'année de ne plus communiquer à l'avance l'ordre de passage des orateurs, obligés dès lors de rester plus longtemps en séance. C'est malgré tout devant un hémicycle pratiquement vide que la Haute représentante Kaja Kallas, convoquée en urgence le 17 juin au soir suite aux frappes israéliennes sur l'Iran, a débattu avec le Parlement européen de la situation au Moyen-Orient. L'expérience se poursuit malgré tout pour certains grands débats.

Enfin, le Parlement européen a de plus en plus tendance à importer en son sein les débats nationaux. Le phénomène n'est pas nouveau : lors de la précédente mandature, certains élus, comme l'Ecolo Yannick Jadot ou l'Insoumise Manon Aubry n'hésitaient pas à utiliser cette tribune pour attaquer la politique menée par Emmanuel Macron. Mais il a pris ces derniers mois une nouvelle dimension. Lors des auditions des futurs commissaires, le PPE a obtenu en Conférence des présidents, grâce au soutien des groupes situés à sa droite, que les candidats désignés au poste de vice-président exécutif (six en tout) passent en dernier, afin de sécuriser la confirmation de Raffaele Fitto, le candidat ECR de Giorgia Meloni, dont les centristes et la gauche ne voulaient pas à cette fonction.

L'épisode a confirmé la place dans l'hémicycle de la politique espagnole, écartelée entre d'un côté le Premier ministre socialiste Pedro Sanchez, très écouté par la présidente du groupe socialiste Iratxe Garcia Perez, et de l'autre le Partido Popular (PP), furieux de la nomination de l'ancienne ministre de la Transition écologique Teresa Ribeira au poste de commissaire européen. Ce violent clivage, contraire à la tradition européenne du compromis, tend à exacerber les tensions. Un nouvel exemple en a été donné lors de la plénière de juin 2025, au cours de laquelle le PPE et ECR ont de concert imposé un débat sur l'État de droit en Espagne, en réponse à un scandale de corruption qui éclabousse le parti socialiste espagnol.

III • Un positionnement incertain pour la mandature

I UNE LENTE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ACTIVITÉ LÉGISLATIVE

– Vote sur un programme de défense

Au cours de cette première année, le Parlement européen a d'abord dû s'installer, auditionner les futurs commissaires, voter l'investiture du nouveau collège, évaluer les forces en présence et pourvoir les postes. Il a depuis voté sur plusieurs propositions qui pour la plupart avaient été présentées lors de la mandature précédente, comme la révision des règles visant à prévenir les risques en matière de sécurité découlant des investissements étrangers dans l'UE, les abus sexuels sur les mineurs, les émissions de CO2 des voitures neuves ou le bien-être et la traçabilité des chiens et des chats.

Plusieurs trilogues ont également abouti ces derniers mois, comme ceux relatifs à la sécurité des jouets, au permis de conduire, à la mise en œuvre du système d'entrée et de sortie aux frontières extérieures de l'UE ou au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières afin de réduire la charge admi-

nistrative des PME et des importateurs occasionnels[36].

Les commissions de l'Industrie et de la Défense ont par ailleurs approuvé fin avril, en procédure accélérée (ouverture des négociations avec le Conseil après le vote en commission), leur position sur la création du programme européen EDIP, présenté en 2024 par l'ancien commissaire Thierry Breton. Les députés ont soutenu des mesures visant à renforcer l'industrie de la défense de l'UE, à augmenter sa capacité de production et à apporter un soutien accru à l'Ukraine[37]. Portée par ses deux corapporteurs, les Français Raphaël Glucksmann (S&D) et François-Xavier Bellamy (PPE), la proposition a été largement adoptée et pèsera dans la suite du processus législatif.

– Reculs sur les valeurs

Le travail législatif témoigne aussi d'un glissement vers des positions plus conservatrices, entre marche arrière sur le Pacte vert et nouveau durcissement sur la sécurité intérieure et extérieure et sur l'immigration. Traditionnellement, les positions exprimées à Strasbourg sur les questions liées aux droits de l'homme étaient plus progressistes que celles exprimées au niveau national. Mais une digue a sauté lors des dernières élections : les Européens ont moins d'états d'âme et les partisans d'une gestion plus dure s'imposent dans les institutions.

Au grand dam de la gauche et de Renew, la Commission a ainsi proposé fin mai une proposition de modification ciblée du concept de pays tiers sûr, ouvrant la porte à l'adoption par les États membres du « modèle Rwanda » pour envoyer des demandeurs d'asile loin des frontières de l'UE. Ce modèle, venu du Royaume-Uni avant d'y être rejeté par les Tribunaux, avait été fortement critiqué par la Commission von der Leyen I ; il a depuis été repris par le PPE dans son manifeste électoral. Le dossier migratoire a aussi donné lieu début juillet à une manœuvre en commission LIBE de la « coalition Venezuela » : les groupes ECR et PPE se sont avec l'aide de l'extrême droite partagés deux rapports très sensibles, l'un sur les pays d'origine sûrs l'autre sur le concept de pays tiers sûr[38].

A une exception près, et contrairement aux quelque 70 eurodéputés qui avaient fait le déplacement, aucun PPE n'était pas ailleurs présent à la Marche des Fiertés qui s'est tenue le 28 juin à Budapest en dépit de son interdiction par Viktor Orban[39].

– L'affaiblissement du Green Deal

Le Parlement européen s'est aussi lancé avec le Conseil et la Commission dans une remise en question du Green Deal (cf. supra). Le mouvement avait été initié dès 2023 avec les critiques du PPE contre certaines propositions relatives à l'énergie, au climat et à l'environnement, comme l'interdiction de la vente de voitures thermiques neuves en 2035 ou la loi sur la restauration de la nature. Mais les priorités écologiques avaient tenu. La situation a radicalement changé depuis les élections de 2024 et l'émergence d'une majorité alternative de droite, qui permet au PPE de démanteler certaines mesures de ce Pacte vert dont il a voté de nombreux textes mais qu'il critique régulièrement[40].

Si les objectifs généraux de réduction des émissions restent sur la table, une sorte de désinhibition gagne Strasbourg et Bruxelles

36 Accord sur le mécanisme de lutte contre la fuite de carbone https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20250613IPR28918/accord-pour-simplifier-le-mecanisme-europeen-de-lutte-contre-la-fuite-de-carbone

37 Programme EDIP : le Conseil et le PE vont entamer leurs négociations https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2025/06/23/european-defence-industry-programme-council-ready-to-start-negotiations-with-the-european-parliament/

38 Voir le tweet de la députée (Renew) Fabienne Keller https://x.com/fabienne_keller/status/1940721767691309330

39 De nombreux responsables européens ont le 28 juin assisté à la marché des fiertés de Budapest interdite par Viktor Orban, notamment les chefs de groupes socialiste, Iratxe Garcia Perez et de Renew, Valérie Hayer, ainsi que 70 eurodéputés, dont la Française Fabienne Keller

40 Les députés européens (PPE) Peter Liese et Christian Ehler, en réaction aux propositions de la Commission sur les objectifs climatiques pour 2040, insistent sur la nécessité de lier toute réforme sur le climat à une ambitieuse réforme sur l'agenda de compétitivité https://www.peter-liese.de/en/32-english/press-releases-en/4344-2040-climate-target

sur les thématiques environnementales, considérées jusqu'à présent comme un effort à faire au niveau européen et un exemple à donner au reste du monde. Les Verts, qui promettaient d'être bienveillants et constructifs à l'égard de la Commission von der Leyen, pourraient y voir une raison de rester en dehors de la majorité pro-européenne.

Révélatrice de ce nouvel état d'esprit, une proposition visant à abaisser le statut de protection du loup a été adoptée sans problème ; le résultat a même donné lieu à de bruyants applaudissements à la droite de l'hémicycle. Divisé, le groupe S&D avait décidé de ne pas donner de consigne de vote sur un sujet pourtant directement lié à la biodiversité.

– Une majorité pro-européenne pour une augmentation du budget UE

Les élus ont aussi commencé à prendre position sur ce qui sera l'un des grands dossiers de la mandature, à savoir le cadre financier pluriannuel 2028-2034, sur lequel les députés Siegfried Muresan (PPE) et Carla Tavares (S&D) ont été nommés co-rapporteurs[41].

La majorité centrale joue pour l'instant pleinement sur ce dossier. Lors de la session plénière de mai 2025, le Parlement a adopté une résolution qui appelle à un budget nettement plus ambitieux et estime que le plafond actuel des dépenses fixé à 1% du revenu national brut (RNB) de l'UE-27 est insuffisant pour répondre aux attentes des citoyens dans un contexte d'instabilité mondiale ; cette demande a d'emblée été écartée par le Chancelier allemand Friedrich Merz qui ne voit aucune raison d'accroître les contributions des États membres. Les eurodéputés appellent en outre à de nouvelles ressources propres afin d'éviter que le budget ne soit trop lourdement amputé par le remboursement du plan Next Génération EU.

Ils ont également rejeté l'idée de la Commission européenne de reproduire, dans le prochain budget à long terme de l'Union, le modèle de la Facilité pour la reprise et la résilience fondé sur un grand plan unique par État membre. Cela marquerait une renationalisation importante des politiques et donnerait à la Commission un pouvoir de contrôle beaucoup plus important sur les réformes menées dans les États membres. Les députés demandent à la place une structure garantissant la transparence, la responsabilité démocratique du PE et l'implication des autorités régionales et locales. Ils réclament aussi un soutien adéquat pour l'agriculture et la cohésion[42].

Le Parlement européen n'aura pas la possibilité d'amender la proposition de la Commission, attendue pour le 16 juillet. Mais l'adoption du budget pluriannuel nécessitera le consentement d'une majorité absolue de ses membres. Cela sera un test grandeur nature pour la majorité centrale. De plus, l'accord-cadre noué entre Ursula von der Leyen et Roberta Metsola prévoit que la Commission s'engage à renforcer la coopération institutionnelle en matière budgétaire.

D'autres dossiers seront à surveiller au cours des prochains mois, comme la mise en place de la nouvelle réglementation sur le numérique (DSA/DMA) et les négociations d'élargissement avec les pays des Balkans occidentaux et avec l'Ukraine. Il faudra aussi voir comment évoluent les discussions commerciales entre l'UE et les Etats-Unis ; le Parlement européen reste engagé en faveur du multilatéralisme et appelle à une réforme de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

41 Priorités du Parlement européen pour le budget à long terme de l'UE https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20250502IPR28212/priorites-du-parlement-pour-le-budget-a-long-terme-de-l-union-apres-2027

42 Dans une lettre adressée à Ursula von der Leyen, le groupe des Socialistes & Démocrates a fixé ses lignes rouges sur la proposition de cadre financier pluriannuel. A l'instar du PPE, ils rejettent l'idée de chèque unique national qui englobe la PAC et la politique de cohésion conditionné à des réformes https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/newsroom/les-progressistes-unissent-leurs-forces-du-niveau-europeen-au-niveau-local-en-vue-du

DES RÉFORMES INTERNES PERFECTIBLES

De nouvelles directions générales

Le Parlement européen vient de procéder à un important mouvement de réformes internes, initiées par son secrétaire général, l'Italien Alessandro Chiocchetti, qui a succédé en janvier 2023 à l'Allemand Klaus Welle -lequel avait exercé ces fonctions pendant plus de 13 ans[43]. Jusqu'à présent, le Parlement européen comprenait, en sus des autres services (communication, infrastructures, traduction, recherche etc.) deux directions générales chargées des secrétariats des commissions et des délégations : d'une part la direction générale des politiques externes, d'autre part la direction générale des politiques internes, qui couvrait une vaste gamme de sujets, comme les libertés publiques, les transports ou la politique sociale.

Le nouveau Secrétaire général a décidé de subdiviser l'ancienne direction générale des politiques internes en quatre nouvelles directions générales, chargées respectivement : du budget ; de l'économie, de la transformation et de l'industrie ; de la cohésion, de l'agriculture et des politiques sociales ; des droits des citoyens, de la justice et des affaires institutionnelles. Ces nouveaux services, resserrés et renforcés, pourront acquérir un savoir-faire et une connaissance approfondie des thématiques et donc aider les secrétariats des commissions parlementaires concernées et interagir avec leurs homologues de la Commission européenne, comme le fait déjà la direction générale des politiques externes.

Cette opération devrait être neutre sur le plan budgétaire et s'accompagner d'un redéploiement du personnel au profit du « core business », à savoir le législatif, qui n'occupe aujourd'hui qu'une petite partie des 7000 fonctionnaires du Parlement. Elle peut aussi favoriser une politisation de l'Institution : les groupes envoient des candidats aux postes de directeurs et directeurs généraux, dans l'espoir d'imposer des gens en qui ils ont confiance. La décision ultime est prise par le Bureau.

Des députés mieux armés dans les trilogues

La nouvelle organisation pourrait à terme renforcer la position du Parlement européen lors des trilogues : les députés souffrent souvent d'un manque de données et d'informations, les empêchant de contre-argumenter face aux représentants de la Commission et du Conseil, mieux armés et accompagnés de leurs services juridiques.

L'amélioration de l'expertise et de l'analyse passera aussi par une évolution des travaux menés au sein de la direction générale de la recherche (EPRS) au profit d'une part plus importante d'études proches du travail législatif en tant que tel.

Cette réforme a aussi pour objectif de renforcer la position du secrétariat général, et plus largement de l'administration, face aux assistants parlementaires accrédités (APA). Ces derniers, rémunérés directement par le Parlement pour des tâches spécifiquement liées à l'activité européenne du député, jouent un rôle toujours plus important dans le dispositif interne, au détriment semble-t-il des fonctionnaires, garants de l'intérêt général.

DES AFFAIRES DOMMAGEABLES POUR SON IMAGE

Une plus grande transparence

Suite aux révélations sur la possible implication de plusieurs députés et assistants parlementaires dans l'affaire de corruption du Qatargate, le Parlement européen a sous la précédente mandature élaboré un plan de réformes en 14 points qui prévoit de renforcer les règles relatives à la transparence des déclarations d'intérêts privés des députés, aux conflits d'intérêts et aux déclarations de réunions avec les représentants.

Des modifications du règlement intérieur ont aussi été adoptées en septembre 2023 comprenant une interdiction renforcée de toutes les activités des députés européens qui constitueraient du lobbying, plus de transparence concernant les idées, suggestions

43 Secrétariat général du PE, page du site https://the-secretary-general.europarl.europa.eu/en

et contributions des acteurs externes, des sanctions plus sévères en cas de violation du code de conduite, un champ d'application plus large des déclarations obligatoires des députés concernant les réunions avec des lobbyistes, des règles plus claires pour éviter les conflits d'intérêts et une transparence accrue dans les déclarations financières des députés[44].

La Conférence des présidents avait en outre approuvé des lignes directrices visant à soutenir les députés et le personnel dans leurs relations avec les représentants des pays tiers et à clarifier les règles concernant les débats d'urgence sur les droits de l'homme en séance plénière afin de protéger le PE contre toute ingérence indue.

Plus récemment, le Parlement a décidé que tous les « managers » (du secrétaire général au chef d'unité) devront à partir du 1er septembre 2025 déclarer leurs « réunions programmées » – convenues à l'avance – avec les lobbystes et autres représentants d'intérêt européens ou de pays tiers, tenus au préalable et sauf dérogation de s'inscrire au registre de transparence. Les groupes politiques pourront s'ils le souhaitent faire de même. Seront exclues de cette obligation les rencontres spontanées ou à caractère social ou intervenant en marge de débats publics. Les réunions seront divulguées par le Parlement, sauf là encore dérogation.

– Une commission spéciale sur « le bouclier européen de la démocratie »

Afin de lutter contre les ingérences étrangères et les risques qu'elles représentent pour le bon fonctionnement de la démocratie dans l'UE et ses États membres, le Parlement a créé une commission spéciale sur « le bouclier européen de la démocratie » (EUDS), en lieu et place des commission spéciales installées lors du Qatargate ; présidée par la Française Nathalie Loiseau (Renew), elle présentera son rapport final d'ici à janvier 2026[45].

Le Conseil et le Parlement ont en outre trouvé un accord sur la révision des règles relatives au statut et au financement des partis et fondations politiques européens afin de réduire la bureaucratie et de lutter plus efficacement contre les ingérences étrangères[46]. Mais le rejet du comité d'éthique européen (cf. supra) compromet les engagements en faveur d'une plus grande transparence. La directive destinée à renforcer la lutte contre la corruption au sein de l'UE est par ailleurs toujours en discussion ; ce texte prévoit des normes minimales pour la définition et la sanction des infractions de corruption, des mesures préventives, et des dispositions pour des enquêtes et des poursuites plus efficaces[47]. Enfin, le vote sur une proposition de directive visant à imposer la création d'un registre de transparence pour les organisations financées depuis un pays tiers ou opérant pour une entité étrangère a été reporté au mois de septembre.

Il sera toujours difficile d'éviter tout risque de corruption, de copinage, de collusion dans une assemblée de 720 députés, soumis quotidiennement aux demandes, pressions et parfois menaces d'innombrables groupes d'intérêt. Un nouveau scandale a d'ailleurs éclaté fin 2024. Le parquet fédéral belge a demandé au Parlement européen de lever l'immunité de plusieurs eurodéputés dans le cadre d'une enquête portant sur des tentatives d'influence et de corruption de la part de l'entreprise chinoise Huawei, soupçonnée d'avoir distribué des cadeaux, des billets de foot et de luxueux voyages pour influer sur la réforme du marché européen des télécommunications. Face aux nombreuses fuites dans la presse, le Parlement prépare des

44 Règlement intérieur du PE, janvier 2025
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/TOC_FR.html?redirect

45 Commission spéciale sur « le bouclier européen de la démocratie »
https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/euds/home/highlights

46 Accord sur les règles concernant les partis et fondations européens
https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20250613IPR28914/nouvelles-regles-pour-les-partis-et-fondations-politiques-europeens

47 « L'UE peine a se doter d'une législation anti-corruption », Euractiv, 17 juin 2025
https://www.euractiv.fr/section/politics/news/lue-peine-a-se-doter-dune-legislation-anti-corruption/

mesures pour protéger les députés européens de toute divulgation publique de leur nom lors d'enquêtes criminelles[48].

Mais au-delà de ces quelques scandales, il y aurait assez peu d'ingérences manifestes de pays tiers, susceptibles de mettre le Parlement en danger. Les mesures prises ces derniers mois ont même permis de normaliser les relations avec des pays qui avaient été mis en cause lors du Qatargate (Qatar et Maroc). La victoire du candidat pro-européen en Roumanie en dépit de nombreuses ingérences russes et américaines est aussi un bon signal.

Conclusion

Un an après les élections européennes de juin 2024, les relations interinstitutionnelles au sein de l'UE restent tendues. Affaibli par une majorité européenne fragile et instable, le Parlement européen se cherche encore, face à une Commission qui défend un agenda de simplification et de dérégulation et à un Conseil européen dont le rôle s'accroit avec la multiplication des périls et des tensions géopolitiques.

Le débat sur la motion de censure contre la Commission le 7 juillet à Strasbourg (cf. supra), a confirmé l'ampleur des divergences au sein de la majorité pro-européenne, entre d'un côté Manfred Weber justifiant ses alliances de circonstance avec l'extrême droite et de l'autre ses collègues des groupes socialiste, centriste et vert dénonçant le risque d'une telle stratégie et rappelant le PPE à ses engagements. Sans surprise, la motion a été largement rejetée trois jours plus tard, par 175 voix pour, 18 abstentions et 360 voix contre -41 de moins que la majorité de juillet pour la présidente et 10 de moins que celle de novembre pour le Collège. Seuls 553 députés ont participé au scrutin; ils étaient 688 en novembre. Les groupes PfE et ESN ont voté pour ainsi que 39 des 44 ECR présents (sur 79) et 13 élus The Left. Outre le PPE et les Verts, les groupes S&D et Renew ont voté contre. Ces derniers ont renoncé à mettre à exécution leurs menaces d'abstention après avoir obtenu la veille d'importantes concessions d'Ursula von der Leyen: le maintien du Fonds social européen dans la proposition de budget pluriannuel de l'UE pour les premiers, le maintien des paiements directement aux régions pour les seconds. Le prochain test (délicat) pour la Commission aura lieu en Septembre 2025 lorsque la Présidente prononcera son discours sur l'état de l'Union. »

Pris dans ses propres contradictions, le PE pourrait avoir du mal à s'affirmer dans les prochaines années, pour des raisons institutionnelles et politiques, endogènes et exogènes. Sa droitisation reflète une évolution sociopolitique de fond dans l'UE, marquée par une méfiance accrue envers « Bruxelles » et un sentiment d'abandon des classes moyennes.

48 Lire à ce sujet l'article de Politico https://www.politico.eu/article/eu-parliament-stop-belgium-meps-reputations-police-crime-roberta-metsola-immunity/

L'extrême droite est encore, pour l'essentiel, dans une phase d'observation ; mais si les autres groupes n'y prennent garde, elle pourrait faire basculer en sa faveur l'équilibre global du Parlement et arriver en position de force aux élections de 2029.

Annexe

OBSERVATOIRE POLITIQUE DU PARLEMENT EUROPÉEN DE L'INSTITUT JACQUES DELORS

PRÉSIDENT
Pascal LAMY

RAPPORTEURE
Christine VERGER

MEMBRES
Marc ANGEL, membre du Parlement européen
Pervenche BERES, ancienne membre du Parlement européen
Jean-Louis BOURLANGES, ancien membre du Parlement européen
Monica FRASSONI, ancienne membre du Parlement européen
Daniel FREUND, membre du Parlement européen
Fabienne KELLER, membre du Parlement européen
Alain LAMASSOURE, ancien membre du Parlement européen
Siegfried MURESAN, membre du Parlement européen

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • Mise en pages : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors
Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
17 rue d'Antin, 75002 Paris, France
www.delorsinstitute.eu • info@delorsinstitute.eu

Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101194174 — IJD 2025.