

Le 9 juin, le président du Parlement européen Martin Schulz a reporté le vote prévu le lendemain sur une résolution relative au Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Le grand nombre d'amendements déposés entre l'adoption du texte en commission et sa présentation en séance plénière justifiait certes un renvoi en commission mais la crainte d'un rejet de la résolution a probablement pesé dans la décision du président.

Cet épisode est révélateur des difficultés que pose la construction d'une majorité stable au Parlement européen issu des élections de mai 2014. La poussée des eurosceptiques et de l'extrême gauche y a bouleversé les équilibres politiques et rendu plus aigüe la question de la solidité de la « grande coalition » socialiste-droite modérée qui s'est instaurée aux premiers jours de la législature. Un nouveau mode de gouvernance se met graduellement en place, marqué par une instabilité qui paraît susceptible de persister jusqu'à la fin du mandat.

I. Le nouveau Parlement européen

A. Un paysage politique profondément modifié

Les élections de mai 2014 ont été marquées par un recul des groupes europhiles (PPE, S&D, ALDE et Verts) qui sont passés de 602 sièges en 2013 à 529 en 2014. Les replis les plus nets sont enregistrés par l'ALDE et le PPE qui perdent respectivement 21% et 18% de leur effectif.

Nombre de députés européens par parti

	PPE	S&D	ECR	ALDE	GUE	Verts	EFDD	NI	Total
2013	269	190	55	85	34	58	35	28	754
2014	221	191	70	67	52	50	48	52	751

L'extrême gauche et les eurosceptiques sont les grands gagnants. Grâce aux bons scores des Espagnols (Podemos) et des Grecs (Syriza), l'extrême gauche de la GUE augmente d'un bon tiers le nombre de ses députés. A l'opposé de l'éventail politique, les eurosceptiques de l'EFDD, partisans d'une sortie de l'UE, bénéficient de la poussée des Britanniques (UKIP) et des Italiens (Mouvement 5 étoiles) et augmentent leur effectif de 27%. Ceux de l'ECR, qui plaident pour une Union limitée à un marché unique, voient leur nombre croître de 21% grâce aux résultats des Britanniques (Tories) et des Polonais (Droit et justice). Enfin, les 23 élus du Front national français qui avaient dû se ranger parmi les non-inscrits en début de législature sont parvenus en juin 2015 à créer un nouveau groupe eurosceptique, « Europe des nations et des libertés » (ENL), réunissant 37 députés ce qui ramène le nombre des non-inscrits à 15.

B. La « grande coalition » : une nécessité pour les groupes europhiles

Une « grande coalition » réunissant les deux principaux partis issus des élections, l'un classé à droite et l'autre à gauche, peut se constituer lorsqu'aucun d'entre eux ne peut gouverner sans

le soutien de l'autre. Cette situation apparaît le plus souvent dans les pays où les systèmes électoraux reposent pour tout ou partie sur une représentation proportionnelle.

Au cours de la précédente législature, une coalition de droite-centre droit réunissant 269 PPE, 85 ALDE et 55 ECR, soit au total 409 députés, pouvait facilement atteindre une majorité simple (376 députés). Cette coalition se retrouvait sur les sujets économiques (affaires monétaires, marché intérieur, commerce). Une « grande coalition » réunissant la droite modérée (269 PPE, 85 ALDE) et les 190 socialistes du S&D, soit au total 544 députés, était rarement nécessaire.

La poussée eurosceptique des élections de mai 2014 a rendu une coalition de droite-centre droit minoritaire sans permettre l'apparition d'une coalition progressiste majoritaire :

- La coalition droite-centre droit (221 PPE, 70 ECR et 67 ALDE) totalise 358 sièges
- Une coalition progressiste (191 S&D, 52 GUE et 50 Verts) représente 293 députés et l'ajout éventuel des centristes (67 ALDE) ne suffirait pas pour obtenir une majorité simple

Seule une grande coalition centre droit-centre gauche permet d'y parvenir avec 479 voix (221 PPE, 191 S&D et 67 ALDE). Cependant, si le PPE et le S&D se retrouvent systématiquement dans leur opposition aux eurosceptiques, leurs points d'accord sont plus rares ailleurs et la discipline de vote au sein de chacun de ces partis n'est pas toujours de rigueur.

II. Les débuts prometteurs d'une grande coalition

A. La grande coalition fait barrage aux eurosceptiques lors des élections internes

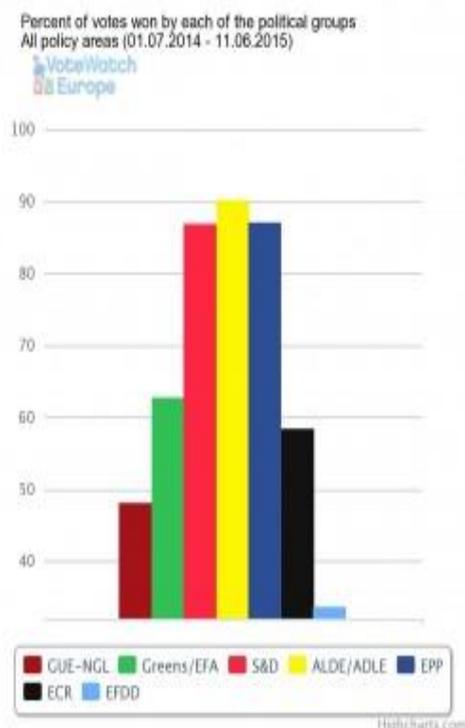
Les premiers mois du Parlement élu en 2014 paraissent entériner l'existence d'une grande coalition centre droit-centre gauche. En juillet 2014, le Parlement procède à des élections sur son organisation interne. Les trois partis de la grande coalition s'accordent entre eux pour soutenir leurs candidats et pour empêcher l'EFDD d'obtenir le moindre poste alors que, fort de ses 48 représentants, il pouvait y prétendre selon la règle d'Hondt qui régit de façon non officielle la répartition des responsabilités au Parlement.

Le 1^e juillet, le socialiste Martin Schulz est réélu au poste de président du Parlement, évinçant ses rivaux Verts (Ulrike Lunacek), GUE (Pablo Iglesias) et ECR (Sajjad Karim), grâce à un accord entre le S&D et le PPE qui prévoit que ce poste lui reviendra lors de la rotation de mi-mandat.

Le même jour, les députés élisent leurs 14 vice-présidents. Sur les 15 candidats, seul l'Italien Fabio Castaldo, membre de l'EFDD, n'est pas élu. Le poste lui revenant est occupé par un député ALDE dont le groupe a soutenu les présidences de Jean-Claude Juncker et de Martin Schulz.

Une semaine plus tard, les députés élisent les présidents et vice-présidents des 22 commissions parlementaires. L'EFDD n'obtient aucun siège en raison l'opposition de tous les autres groupes (à l'exception notable des Verts).

B. La grande coalition élit le président de la Commission et approuve la Commission Juncker



Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009, les chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen, prennent en compte les résultats des élections pour proposer au Parlement un candidat à la présidence de la Commission. Le PPE étant arrivé en tête des élections, le Conseil européen propose le 25 mai son candidat, le Luxembourgeois Jean-Claude Juncker, au Parlement qui l'élit le 15 juillet avec 422 voix en sa faveur¹, c'est-à-dire grâce au soutien du S&D et de l'ALDE.

Une fois le président de la Commission élu, il constitue son équipe à partir des propositions des Etats membres. Il définit l'allocation des portefeuilles et la structure du Collège avant de le soumettre collectivement à un vote du Parlement. Le 22 octobre, ce dernier élit la Commission Juncker avec 423 votes en sa faveur².

III. A l'épreuve du réel

Le site Votewatch a réalisé un diagramme qui compile les votes gagnés par chaque groupe entre juillet 2014 et juin 2015 (soit près de 1000 votes).

Les scores obtenus par le PPE (87,02%), l'ALDE (90,16%) et le S&D (86,82%) confortent à première vue l'hypothèse d'un fonctionnement efficace de la grande coalition. La meilleure performance de l'ALDE doit être rapprochée de de l'augmentation des dossiers relatifs à l'environnement, aux libertés civiles et aux droits sociaux, sujets sur lesquels l'ALDE vote souvent avec les progressistes. Malgré des effectifs relativement modestes, l'ALDE reste donc un « faiseur de rois » au Parlement.

¹ 250 eurodéputés ont voté contre, 47 se sont abstenus et 10 ont voté nul.

² 209 contre et 67 abstentions.

Ce bilan mérite cependant d'être nuancé. Tout d'abord, on assiste à un certain effritement de la position du PPE au cours du temps. Alors qu'il avait remporté 92,5% des votes au cours des six premiers mois de la législature, il n'en a gagné que 80,4% depuis le premier janvier. Par ailleurs, l'étude de quelques cas particuliers révèle l'importance croissante des divisions au sein des groupes politiques.

A. Divisions à droite et majorité de circonstance : le rapport sur les minerais des conflits

En mars 2014, la Commission publie une proposition de règlement qui vise à instaurer un mécanisme européen d'auto-certification non contraignant pour les importateurs européens des minerais issus des zones de conflit. Si elles choisissent d'être certifiées, les entreprises doivent contrôler l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement.

La proposition est examinée par la commission du Commerce international et le rapport est confié à Iuliu Winkler (PPE, RO). Le projet de rapport, qui maintient le système non contraignant, est adopté grâce aux 22 voix des groupes PPE, ALDE et ECR contre les 16 voix des députés S&D, Verts et GUE qui sont en faveur d'un système obligatoire pour tous les opérateurs.

Mais la rapporteure fictive, Maria Arena (S&D, BE), parvient à convaincre le député Louis Michel (ALDE, BE) de déposer avant le vote en plénière un amendement qui oblige tous les importateurs à respecter des règles strictes en matière de transparence, ce qui va à l'encontre de la ligne définie en commission par sa collègue Marielle de Sarnez (ALDE, FR). Le 20 mai 2015, cet amendement est adopté en plénière grâce aux S&D, à l'ALDE, à l'EFDD et à une partie du PPE (dont seul 55% des membres a suivi la consigne de vote recommandant de s'abstenir).

B. Divisions à gauche et retards : la résolution sur le TTIP

Les S&D sont également loin de présenter toujours un front uni comme en témoignent les débats sur le TTIP. Le projet de résolution non législative de Bernd Lange (S&D, DE) adopté par la commission du Commerce international ne demandait pas d'exclure le mécanisme de règlement des différends investisseurs-Etats (ISDS). Les Verts et la GUE, qui souhaitaient l'exclusion de l'ISDS, ont déposé un amendement en plénière en ce sens. L'adoption probable de cet amendement par une majorité de circonstance composée des Verts, GUE, EFDD et d'une partie des S&D lors du vote du 10 juin aurait conduit le PPE et l'ALDE qui tiennent à préserver cette clause d'arbitrage à rejeter la résolution.

Soucieux de ménager la droite et de garantir l'adoption de la résolution, le président Schulz a, à la veille du vote en plénière, argué du nombre d'amendements déposés en plénière pour reporter le vote. En réaction, les députés ont voté le lendemain en faveur du report du débat sur le TTIP. Ce vote extrêmement serré (183 députés ont voté pour et 181 contre) révèle l'ampleur de la division des socialistes. Seule une trentaine d'entre eux a suivi la consigne de

vote demandant de s'abstenir tandis qu'une majorité a voté en faveur du report et une dizaine a voté contre.

Il faudra toute l'habileté de Martin Schulz pour qu'un amendement de compromis acceptable par le PPE et l'ALDE soit adopté par une majorité des S&D avant d'être présenté en plénière.

D. Divisions à droite et à gauche mais la grande coalition fonctionne in fine : le plan Juncker

Si l'annonce de la création d'un Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI ou plan Juncker) en novembre 2013 a reçu un accueil favorable au Parlement, la proposition de règlement de la Commission publiée en janvier 2014 a suscité de nombreuses réserves. Les débats ont porté principalement sur la gouvernance et le financement du Fonds. Sur la gouvernance, PPE et S&D se rejoignaient sur la volonté de renforcer le rôle du Parlement. Sur le financement, ils étaient réticents devant la proposition de la Commission qui prévoyait de redéployer les crédits du programme de la recherche Horizon 2020 et du Mécanisme d'interconnexion en Europe, ce qui conduisait à remettre en cause des équilibres difficilement élaborés lors de l'adoption de ces programmes. Le PPE avait cependant à cœur de ne pas mettre en difficulté Jean-Claude Juncker. Les solutions envisageables étant multiples, les dissensions au sein des groupes ont prospéré et 1472 amendements ont été déposés sur le projet de rapport. Le PPE et le S&D se sont néanmoins retrouvés unis lors du vote en commission avec 69 voix en faveur³, puis en plénière avec 464 voix en faveur⁴.

Plusieurs éléments peuvent expliquer le succès de la grande coalition sur ce dossier :

- Son extrême politisation : Jean-Claude Juncker a fait la priorité numéro un de sa Commission.
- Son caractère d'urgence, la Commission et le Conseil européen ayant appelé les co-législateurs à adopter la proposition en juin afin de rendre l'EFSI opérationnel en septembre.
- Le recours à une commission jointe, alliant la commission des Affaires économiques et celle du Budget, ce qui a entraîné la désignation de deux rapporteurs, José Manuel Fernandes (PPE, ES) et Udo Bullmann (S&D, DE), qui ont dû travailler main dans la main dès le début.
- Le souci partagé d'affirmer le rôle du Parlement face au Conseil, dont l'approche était aux antipodes de celle du Parlement.

C. Un échec de la grande coalition : le rapport sur la sécurité énergétique

En réponse à la communication de la Commission européenne de mai 2014, la commission de l'Industrie et de l'énergie du Parlement confiée à Algirdas Saudargas (PPE, LT) la rédaction d'un rapport sur la sécurité énergétique. Celui-ci est adopté en commission en mai 2015. Les S&D et les Verts, estimant que le rapport ne va pas assez loin, redéposent en plénière deux

³ 13 contre, issues des eurosceptiques de l'extrême droite et de l'extrême gauche, et 6 abstentions.

⁴ 131 députés ont voté contre et 19 se sont abstenus.

amendements relatifs à l'énergie nucléaire et au gaz de schiste rejetés en commission. Le PPE, opposé à ces deux amendements qui étaient des votes clés (s'ils sont adoptés, le PPE a pour consigne de vote de voter contre l'ensemble du rapport), vote alors contre son propre rapport qui est rejeté.

IV. Quelques scénarii pour la fin de la législature

A. Le renforcement de la grande coalition

Les difficultés rencontrées lors des écarts à la grande coalition, le PPE, le S&D et l'ALDE pourraient se résoudre à resserrer leurs rangs. Ce scénario efficace pour assurer l'avancée des dossiers n'est pas le plus probable. Si la coalition fonctionne sur les sujets faisant consensus (l'EFSI, l'opposition aux eurosceptiques), les trois groupes ont plus de mal à s'entendre sur les sujets économiques ou sociétaux. De plus, il paraît difficile pour des députés habitués au système majoritaire dans leur Etat membre de justifier auprès de leurs électeurs leur vote avec l'opposition. Enfin, les eurosceptiques sont puissants mais ils ne le sont pas assez pour construire une alternative. La grande coalition n'est donc pas une question de survie pour le PPE, le S&D et l'ALDE.

B. L'ankylose

Dans l'hypothèse où les difficultés des partis à assurer leur cohésion persisteraient, la grande coalition pourrait encore être en mesure de fonctionner sur des textes législatifs importants tout en se fissurant sur des textes non législatifs. La nouvelle Commission étant résolue à moins légiférer et à concentrer ses propositions sur ce qu'elle juge essentiel, le fonctionnement des institutions n'en serait pas entravé mais simplement ralenti par la nécessité de bâtir des compromis à l'intérieur de chaque groupe avant de s'accorder entre groupes. Il est clair que la pression et le sentiment d'urgence qui ont permis une adoption rapide du plan Juncker demeureront exceptionnels.

C. Des majorités de circonstance

Un autre scénario serait un relâchement de la discipline au sein des groupes qui conduirait à la constitution de majorités de circonstance ou « d'idées » notamment sur les sujets de société. Théoriquement possibles, de telles majorités demeureront sans doute rares car elles sont très exigeantes en termes de temps et d'énergie dépensés. Elles supposent en outre le « débauchage » de membres de l'un ou l'autre des grands partis, ou le recours à l'appui de l'extrême gauche et/ou des eurosceptiques, ce qui n'est guère politiquement tenable sur le long terme. Ces majorités ne peuvent donc être qu'instables.

D. La paralysie

La résurgence d'un clivage gauche-droite, sans être totalement exclue, n'apparaît guère envisageable. Cette stratégie mènerait au blocage des dossiers car aucune de ces coalitions

ne détient de majorité. Les eurosceptiques, alors maîtres du jeu, pourraient mettre en évidence l'inutilité du Parlement et donc des institutions européennes en ralentissant les travaux.

V. Conclusion : vers une grande coalition par intermittence ?

Jusqu'à présent, la grande coalition centre droit-centre gauche a relativement bien fonctionné notamment en raison de la nécessité ressentie par les groupes europhiles de faire barrage aux eurosceptiques. Ce schéma pourrait-il se maintenir jusqu'à la fin du mandat en 2019 ? Rien n'est moins sûr. Sur les sujets consensuels et soutenus politiquement, une grande coalition demeurera possible et les trois groupes vont probablement s'efforcer de la maintenir. Mais au cours des prochains mois, le Parlement sera confronté à une augmentation du nombre des dossiers clivants ou sociétaux (migration, énergie, environnement, numérique) et les risques de blocage ou d'instabilité vont croître. Le résultat des débats sera plus difficilement prévisible. Le Parlement y perdra sans doute en termes d'efficacité mais son image comme lieu de débat démocratique pourrait s'en trouver renforcée.