



ALTER-
EU

Alliance pour
une réglementation de
transparence et d'éthique
en matière de lobbying



Bruxelles, 23 mai 2006 – Des militants de Commerce et Transparence, appartenant à des organisations membres de ALTER-EU, ont offert, en guise de protestation, des cocktails aux fonctionnaires européens du commerce alors qu'ils arrivaient pour une réunion à huis clos avec le Forum des Services Européens (FSE)

À PROPOS D'ALTER-EU

L'alliance pour une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying (ALTER-EU) est une coalition de plus de 140 groupes de la société civile, syndicats, universitaires et organismes de relations publiques préoccupés par l'influence croissante exercée par les lobbyistes du monde des affaires sur les programmes politiques en Europe. Cette influence affaiblit la démocratie au sein des processus de décision de l'UE, ce qui reporte, affaiblit ou même parfois bloque des progrès pourtant urgemment nécessaires en termes de réformes sociales, environnementales et de protection des consommateurs.

Pourquoi nous avons besoin d'une réglementation de transparence et d'éthique sur le lobbying en Europe

« Lorsque des groupes de pression cherchent à contribuer à l'élaboration des politiques dans l'Union européenne, les citoyens de l'UE doivent être clairement informés de la contribution qu'ils apportent aux institutions européennes. Ils doivent également connaître clairement les entités que ces groupes représentent, en quoi consistent leurs missions et la façon dont ils sont financés. »

Commission Européenne
Livre Vert sur l'Initiative Européenne en matière de Transparence

Plus de 15.000 lobbyistes professionnels arpentent actuellement les couloirs des institutions de l'UE, une large majorité représentant les intérêts des entreprises. En l'absence de règles de transparence et d'éthique en matière de lobbying, l'influence des lobbyistes du monde des affaires est restée largement inconnue du public. L'influence attribuée à ces lobbyistes dans le processus de décision de l'UE pose de sérieuses questions sur l'impartialité des décisions de l'UE et son caractère démocratique.

Parmi ces préoccupations:

Accès privilégié: les lobbyistes des entreprises se voient souvent attribuer un accès privilégié par les décideurs de l'UE.

Chassés-croisés: les contacts personnels et les connaissances internes sont essentielles dans le jeu du lobbying. Les rapides chassés-croisés entre les institutions de l'UE et le secteur du lobbying garantissent aux entreprises une influence puissante sur les processus de décision.

Pratiques douteuses et prétentions d'indépendance: les campagnes des groupes de pression des entreprises font le plus souvent en sorte de garder le silence sur leurs véritables motivations. Les lobbyistes montent des sociétés-écrans, prétendent provenir d'organisations à but non-lucratif ou encore financent de soi-disant « experts indépendants ».

Le saviez-vous? ...

➤ Au sein du **Biofrac** (Biofuels Research Advisory Committee) – groupement chargé de conseiller la Commission Européenne sur les politiques innovantes en matière de biocarburants – l'industrie était représentée par 4 compagnies pétrolières, 4 compagnies de biocarburants, une entreprise agro-alimentaire, une entreprise forestière, une entreprise d'énergie et Europa-Bio, le grand groupe de pression des entreprises de biotechnologie en Europe. On dénombrait également un agriculteur et 8 universitaires, dont certains avaient des liens étroits avec les industries du pétrole et des biotechnologies, mais aucune organisation environnementale. Le parti pris pro-business du Biofrac était manifeste dans son rapport, publié en juin 2006 et intitulé « Les biocarburants dans l'UE, une vision pour 2030 et au-delà ». Ce document devint un document officiel de la Commission Européenne. La Commission Européenne a créé approximativement 1350 groupes d'experts similaires au BIOFRAC, qui s'occupent de préparer le travail de législation de l'UE et dont la composition reste assez largement secrète.

➤ **Jean-Paul Mingasson**, ancien Directeur Général de la Direction Générale Entreprise et Industrie de la Commission Européenne entre 2002 et 2004 et du Budget (1989-2002) a quitté la Commission Européenne en 2004 pour occuper les fonctions de Conseiller Général de BusinessEurope (ex-UNICE), la confédération des industriels européens. Dans le cadre de ses fonctions au sein de la Commission Européenne, M. Mingasson était personnellement impliqué dans l'élaboration de la législation de révision pour la réglementation des produits chimiques en Europe: REACH, contre laquelle il commença à faire pression en tant que Conseiller Général de BusinessEurope. Des exemples similaires peuvent être retrouvés en grand nombre dans tous les domaines politiques européens. Par exemple:

James Currie, ancien directeur de la DG Environnement et responsable de la Sûreté Nucléaire et de la Protection Civile, est devenu, depuis, administrateur (rémunéré) de British Nuclear Fuels.

Leon Brittan, ancien Commissaire Européen au Commerce, est devenu consultant sur les questions liées à l'Organisation Mondiale du Commerce au sein du cabinet juridique Herbert Smith, vice-président de la banque d'investissement UBS Warburg et directeur consultatif chez Unilever, et ce à peine un an après avoir quitté ses fonctions à la Commission Européenne.

En 2005, on découvrit que la « **Campaign for creativity** » (C4C), qui se présentait comme une organisation d'artistes, de musiciens, designers, développeurs de logiciels et autres professions de création était en réalité orchestrée par Campbell Gentry, une agence de relations publiques. C4C a été très active pour faire pression sur les membres du Parlement Européen afin de faire adopter des protections importantes sur les brevets logiciels, une position favorable aux intérêts des grandes multinationales du logiciel. Bien que leur site web mentionne un vague « soutien » des multinationales du logiciel Microsoft, SAP et de l'association industrielle CompTIA, l'impression d'ensemble était celle d'une campagne menée par des individus. Lorsque l'on demanda à C4C des détails sur son financement, aucune réponse claire ne fut formulée et il demeure difficile de savoir si C4C est réellement une campagne de créatifs professionnels ou si ce n'est qu'une apparence au bénéfice des multinationales qui la financent.

De même, il a récemment été révélé que l'**International Council for Capital Formation** (ICCF), une filiale de l'**American Council for Capital Formation** (ACCF) et qui se présente lui-même comme un « think-tank européen unique en son genre », n'a en réalité aucune existence permanente à Bruxelles en-dehors de l'agence de conseil Cabinet Stewart qui agit en son nom. La principale activité de l'ICCF jusqu'à présent a été de faire activement campagne, et de façon agressive, contre le Protocole de Kyoto et d'autres efforts gouvernementaux destinés à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et ce en produisant des informations aux sources de légitimité douteuse destinées à l'opinion publique, aux médias et aux décideurs de l'UE .



18 septembre 2006 – ALTER-EU a co-organisé, à Bruxelles, un compte-rendu d'experts au Parlement Européen sur la transparence des lobbys, « L'Initiative Européenne pour la Transparence va-t-elle aboutir ? ».

Ce que nous demandons – revendications essentielles d'ALTER-EU

ALTER-EU fait campagne afin que les mesures suivantes soient considérées comme des conditions minimales en matière de réglementation sur la transparence et l'éthique des pratiques de lobbying:

1. Une législation de communication des pratiques de lobbying, devant inclure:

- Un système obligatoire d'enregistrement électronique et de rapports pour tous les lobbyistes dotés d'un budget de lobbying significatif, de façon à ce que les législateurs et les citoyens sachent qui tente de modeler les politiques de l'UE. L'information devrait être communiquée au public sous la forme d'une base de données conviviale, que l'on pourrait explorer en intégralité et télécharger afin de permettre une recherche détaillée et une analyse de ses membres. Les informations requises devraient inclure, pour chaque lobbyiste/groupe de pression, une liste de tous les clients, les dossiers sur lesquels il a été fait pression, les institutions de l'UE visées, et le montant total reçu par client.
- Des règles éthiques opposables pour les lobbyistes (par exemple interdire l'emploi de fonctionnaires ou de leurs proches à des fins de lobbying).

2. Un code de conduite amélioré pour les fonctionnaires de la Commission Européenne, prévoyant:

Les cadres réglementaires existants, tels que le Statut du Personnel ou le Code de Conduite des Commissaires, abordent quelques problématiques essentielles et se réfèrent au code de conduite des fonctionnaires européens. ALTER-EU recommande d'étendre ces règles ainsi que de créer un nouveau cadre réglementaire pour les lobbyistes qui devrait être supervisé par un organisme public:

- Enregistrer les réunions formelles et informelles entre les fonctionnaires de la Commission et les lobbyistes, et archiver la correspondance (qui devra être rendue disponible dans une base de données en ligne entièrement consultable);

- Prévoir une période d'attente prolongée avant que les Commissaires et les hauts fonctionnaires puissent commencer à travailler pour des groupes de pression ou des agences de conseil en lobbying.

- La Commission Européenne devrait encourager les autres institutions, particulièrement le Parlement et le Conseil Européen, à développer des réglementations similaires.

3. Mettre fin aux pratiques d'accès privilégié et d'influence excessive des lobbyistes des entreprises, par exemple:

- Les groupes de travail conjoints au sein desquels les intérêts des entreprises sont représentés alors que ceux des ONG d'intérêt public ne le sont pas (tels que le BIOFRAC (Biofuels Research Advisory Council) qui regroupe des fonctionnaires de la Commission, des chefs d'entreprise et des lobbyistes de l'industrie mais aucune ONG environnementale).
- Le statut privilégié accordé aux groupes de pression du monde des affaires tels que le European Services Forum et le Trans-Atlantic Business Dialogue.

ALTER-EU pense que de telles règles sont des conditions minimales si l'on veut que « l'Initiative Européenne pour la Transparence » parvienne à des progrès démocratiques significatifs.



Les origines de la coalition ALTER-EU – l'Initiative Européenne Pour la Transparence

ALTER-EU est née du besoin de proposer une approche cohérente et solide pour faire campagne en Europe afin d'infléchir l'influence des entreprises sur la politique de l'UE; elle a été constituée formellement comme coalition en juillet 2005, en réponse à « l'Initiative Européenne pour la Transparence » lancée par le Commissaire Européen Siim Kallas cette même année – voir encadré ci-dessous pour un résumé du processus politique.

La problématique du lobbying¹ a été au coeur du débat sur l'IET depuis ses origines. Dans son discours sur le lancement de l'IET à Nottingham en 2005, le Commissaire Kallas commenta lui-même : « Les lobbyistes peuvent avoir une influence considérable sur la législation, en particulier sur les propositions de nature technique... Mais leur transparence est trop faible par rapport à l'impact de leurs activités. »²

L'objectif du travail de campagne d'ALTER-EU a donc été de s'assurer que le processus d'IET aboutisse à des règles détaillées et obligatoires sur la transparence et l'éthique des pratiques de lobbying.

¹ | Le lobbying peut être défini comme « un effort spécifique entrepris en vue d'influer sur la décision publique, que ce soit en faisant pression pour changer le contenu de la politique ou pour empêcher un tel changement. Il consiste en représentations produites à destination de [et/ou de discussions politiquement pertinentes avec] tout titulaire d'un poste public sur quelque aspect que ce soit d'une politique, sur toute mesure de mise en oeuvre de cette politique ou sur toute matière prise en considération ou susceptible de l'être par un organisme public » [tiré de l'Institut des Relations publiques et de l'Association des Consultants en Relations Publiques, proposition de Registre pour les Lobbyistes Professionnels, p.1, 31 octobre 1994]. Recommandations d'ALTER-EU sur une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying pour l'Union Européenne, 13 janvier 2006.

Un lobbyiste – ou « représentant d'intérêt » – peut être défini comme une personne désignée par un groupe d'intérêts ou un intérêt pour faciliter une influence sur une politique publique en faveur de ce groupe ou de cet intérêt, et ce en effectuant l'une ou plusieurs des tâches suivantes : (1) contacter directement des fonctionnaires; (2) suivre les activités politiques et gouvernementales; (3) conseiller en matière de tactiques et stratégies politiques; (4) développer et coordonner les efforts de lobbying du groupe. (Phil Harris and Craig S. Fleisher, Handbook of Public Affairs, Londres, 2005).

² | Siim Kallas, "La nécessité d'une initiative européenne pour la transparence", Discours à la Fondation Européenne pour le Management, Nottingham Business School, Nottingham, 3 mars 2005.

19 juillet 2005 – Présence du vice-président de la Commission Européenne, Siim Kallas, à la cérémonie d'inauguration d'ALTER-EU à Bruxelles.



Le processus d'IET

L'idée d'une IET fut initialement débattue entre les Commissaires de l'UE en mai 2005, l'IET étant formellement adoptée le 9 novembre de cette même année. Un Livre Vert fut publié en mai 2006 pour lancer un débat/une consultation avec toutes les parties prenantes sur la façon d'améliorer la transparence des Fonds Européens, sur la consultation de la société civile et sur le rôle des groupes de pression et des ONG dans l'élaboration des politiques de l'UE. La période de consultation se termina le 31 août 2006.

Le concept d'IET lui-même fut développé en réponse au besoin de « rétablir le lien entre l'Europe et ses citoyens et combler le fossé à la fois physique et psychologique qui les empêche de comprendre ce que fait l'Europe et pourquoi son action est importante. » Les objectifs de l'IET sont donc de « rendre les institutions de l'Union plus ouvertes et plus accessibles, de mieux faire connaître l'usage qui est fait du budget de l'Union et de mieux rendre compte au grand public de l'action des institutions », avec pour objectif de promouvoir la transparence des processus de décision de l'UE.¹

En décembre 2006, la Commission a adopté le Règlement Financier révisé par lequel elle s'est engagée à une transparence complète concernant les destinataires des subventions du budget de l'UE, avec une publication annuelle ex-post des bénéficiaires des Fonds Structurels à partir de 2008 et de la Politique Agricole Commune à partir de 2009.

En mars 2007, la Commission a annoncé un registre public en ligne pour tous les lobbyistes et a initié un processus de consultation pour mettre en place un code de conduite pour les lobbyistes – voir section suivante pour plus de détails.

Dates-clés du processus IET

09 Novembre 2005	Communication proposant le lancement de l'IET
03 Mai 2006	Adoption du Livre Vert sur l'IET
03 Mai – 31 Août 2006	Consultation publique sur le Livre Vert
13 Décembre 2006	Adoption du Règlement Financier révisé
21 Mars 2007	Communication sur le suivi du Livre Vert « Initiative Européenne pour la Transparence »
Été 2007	Consultation des parties prenantes au sujet du code de conduite des lobbyistes
Printemps 2008	Lancement du « registre des représentants d'intérêt »
Printemps 2009	Évaluation du « registre des représentants d'intérêt »

¹ | http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparence_fr.htm

Et maintenant? – Le débat en cours et les défis à venir

La question de la transparence et de l'éthique du lobbying est devenue l'un des aspects les plus cruciaux et controversés du processus d'IET. Le Livre Vert de mars 2006 contenait une série de propositions et de questions sur la problématique du lobbying, comme la proposition d'un code de conduite pour les lobbyistes et un système d'enregistrement par internet pour tous les lobbyistes travaillant au niveau des institutions européennes.

Cependant, il faut noter que la Commission n'intégra malheureusement pas ses groupes d'experts dans ses propositions d'amélioration de la transparence du lobbying dans le cadre de l'IET, pas plus que dans ses propositions d'amélioration de ses « pratiques de consultation ». Comme l'illustre l'exemple du BIOFRAC, la réalité est que les groupes d'experts de la Commission, avec leur rôle souvent très important dans la première phase – cruciale – du processus de décision, sont une cible privilégiée des lobbyistes, qui parviennent souvent à y obtenir un siège ou même à les dominer.

Au sein du processus d'IET, le débat se polarisa rapidement, les adversaires et les partisans des mesures de communication des pratiques de lobbying dominant la discussion:

➤ L'EPACA (European Public Affairs Consultancies Association) et la SEAP (Society for European Affairs Professionals), les plus grandes organisations représentant les lobbyistes du secteur privé, se sont opposées à toute mesure de communication obligatoire des pratiques de lobbying, défendant le secret et les accès privilégiés au nom de « l'auto-régulation » ainsi que des codes de conduite et des systèmes d'enregistrement facultatifs. Les lobbyistes commerciaux se sont également opposés à la divulgation d'informations financières vérifiables au sujet de leurs activités, arguant que « l'argent et l'influence sont deux choses différentes », que le processus serait trop lourd et que cela compromettrait le droit à la vie privée de leurs clients – bien que nombre de ces derniers soient basés aux USA et aient déjà, au titre de la législation américaine sur la communication des activités de lobbying, communiqué de telles informations.

Les pseudo-solutions d'auto-régulation qui ont la préférence de l'industrie ne permettront en rien d'améliorer l'examen démocratique du rôle des lobbyistes dans les politiques de l'UE : l'objectif même de l'Initiative Européenne pour la Transparence. Un système facultatif fera appel à la conscience des lobbyistes, ou jouera sur leur peur d'écorner la réputation de leur profession. Mais ceux qui voudront demeurer dans l'ombre auront tout le loisir de le faire: ils ne s'inscriront pas, ou ne dévoileront aucune information financière pertinente sur une base volontaire.

➤ ALTER-EU considère qu'un registre facultatif ne parviendra jamais à « recenser aussi précisément que possible l'ensemble des représentants d'intérêts en Europe » et à « garantir que les décideurs et le grand public puissent identifier et évaluer la puissance des forces sous-jacentes à une activité de lobbying donnée » – deux objectifs explicitement définis pour l'IET par la Commission. Pour ces raisons, ALTER-EU soutient la création d'un registre obligatoire et la mise au point d'un code de conduite pour les lobbyistes, comprenant la communication d'informations financières concernant les activités de lobbying (voir précédemment pour une liste détaillée des revendications d'ALTER-EU). Comme le Commissaire Kallas l'a lui-même déclaré dans un discours devant la Fédération des Associations Européennes et Internationales à Bruxelles: « Personne ne paierait des services de lobbying sans espérer quelque chose en échange – ce quelque chose, c'est de l'influence. »

Donnant suite à ce débat, la Commission Européenne s'est jusqu'à présent décidée à mettre en place un registre facultatif au printemps 2008, pour une période d'essai d'un an – ce qui laisse ouverte la possibilité de mettre en place un registre obligatoire si l'enregistrement volontaire ne fait pas ses preuves.

Depuis mars 2007, la Commission a également entamé un processus de consultation sur un code de conduite pour les lobbyistes, y compris en discutant de la communication d'informations financières.

ALTER-EU continuera de faire pression pour un registre obligatoire étant donné que la phase d'essai du système actuel est basé sur le volontariat. De plus, elle poursuivra le débat sur le code de conduite et la communication d'informations financières dans le cadre du processus de consultation actuel.

En ce qui concerne les Groupes d'Experts, la Commission a été mise sous pression par le Parlement pour révéler toutes les informations pertinentes les concernant. Cependant, il reste beaucoup à faire.

ALTER-EU continuera également de faire campagne pour s'assurer que non seulement la composition de ces groupes d'experts devienne publiquement disponible, mais que, dans le cas de la formation de nouveaux groupes, celle-ci soit annoncée dans un registre public et que toutes les parties prenantes pertinentes puissent y participer, la Commission devant être responsable d'une représentation équilibrée.



17 Octobre 2006 – Des groupes de membres d'ALTER-EU mettent en scène une action devant la réunion annuel de la Confédération des Affaires Commerciales Européennes (BusinessEurope, anciennement UNICE), où siégeaient six Commissaires Européens.

Ce que nous avons fait - la stratégie de campagne d'ALTER-EU

ALTER-EU a mené le débat à Bruxelles et en Europe sur l'IET et la nécessité d'une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying. **Pour ce faire, elle:**

- >> a représenté les préoccupations et les demandes de ses membres aux moments-clés du processus de consultation de l'IET;
- >> a construit une relation de travail de confiance avec des fonctionnaires importants de l'UE, y compris le Commissaire Kallas, dans le cadre de son implication dans le processus d'IET;
- >> est devenue une référence fiable pour des journalistes couvrant la question de la communication des activités de lobbying, y compris le Financial Times et European Voice;
- >> a révélé les informations financières pertinentes des groupes membres de son Comité de Pilotage – avec pour objectif de faire de même au sujet de ses (plus de) 140 membres – dans la mesure où ALTER-EU considère qu'il est normal d'être transparent au sujet des sources de financement de ses membres (il est possible d'accéder aux liens vers les pages financières des membres individuels via le site web d'ALTER-EU: www.alter-eu.org);
- >> a organisé nombre de conférences et d'ateliers à Bruxelles et à travers l'Europe pour informer directement ses membres et les parties intéressées de l'évolution du débat et consolider une stratégie pan-européenne cohérente;
- >> a facilité la circulation de l'information parmi ses membres grâce à un serveur dédié.

Des organisations individuelles membres de la coalition ont également commencé à organiser le « Prix du Pire Lobbying de l'UE », un moyen de révéler aux médias et à l'opinion publique les cas de lobbying les plus douteux et les moins démocratiques à Bruxelles – voir www.worstlobby.eu





« En tant que
les principaux des
entreprises et
le secteur du lobbying
au sein de l'UE »

www.alter-eu.org

Alliance pour une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying