

# Le registre de la commission européenne pour le lobbying échoue à l'épreuve de la transparence

Un document de l'Alliance pour une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying (Alter EU)

lundi 20 avril 2009

**Le rapport ci-dessous d'Alter EU va être très prochainement réactualisé par une nouvelle parution en juin 2009, qu'on pourra trouver sur le site d'Adéquations. Le diagnostic sur l'échec du registre volontaire demeure, ainsi que les propositions d'Alter EU : rendre le registre obligatoire, faire figurer dans le registre les noms des lobbyistes individuels, leur nombre, les dossiers et les propositions législatives pour lesquels une organisation fait pression, des informations financières plus précises (dans des tranches de € 10.000 euros), etc.**

**Au 22/05/09, 1485 représentants d'intérêts sont inscrits dans le Registre. Mais environ 460 seulement sont des lobbyistes ayant leurs bureaux à Bruxelles (sur une estimation de 2600 entités de lobbying basées à Bruxelles, selon les chiffres du Parlement européen). Les acteurs les plus significatifs du lobbying s'inscrivent peu ou pas (agences de conseil en lobbying, think tanks, cabinets juridiques...). Le registre de la commission européenne continue donc à manquer fortement de fiabilité et de transparence.**

Sommaire de cet article

- [Résumé](#)
- [1/ Un niveau de conformité inacceptablement bas](#)
- [2 / Une qualité insuffisante de l'information divulguée](#)
- [3/ D'autres insuffisances graves du registre](#)
- [Recommandations](#)
- [Adéquations - Annexes mai 2009 au rapport d'Alter EU](#)

Traduction Adéquations [1]

En annexe, réactualisation au 22 mai 2009 des chiffres des inscriptions au registre de la CE [2].

## Le registre de la Commission européenne pour le lobbying échoue à l'épreuve de la transparence

**Le registre doit être entièrement redéfini pour garantir sa conformité [3] et une meilleure divulgation des informations [4]**

### Résumé

Il y a maintenant plus de sept mois que la Commission européenne a lancé un registre volontaire pour la

transparence du lobbying [5]. La Commission avait indiqué qu'elle évaluerait le registre en juin 2009, incluant une évaluation de sa conformité. Une analyse préliminaire par Alter-EU [6] montre que l'approche volontaire est défailante : le taux de conformité est extrêmement bas et la qualité moyenne de l'information apportée est très pauvre.

Alter-EU observe notamment que :

- Seulement 871 structures de lobbying se sont enregistrées au 23 janvier 2009 [7], parmi lesquelles 458 seulement ont des bureaux à Bruxelles. Autrement dit, moins de 20% des structures de lobbying basées à Bruxelles se sont enregistrées jusqu'à présent, sur la base de l'estimation du Parlement européen de 2 600 groupes de lobbying disposant d'un bureau à Bruxelles.
- Les niveaux d'enregistrements sont bas pour toutes les catégories de « représentants d'intérêts », qu'il s'agisse d'agences de conseil en lobbying, d'entreprises ou de groupes industriels, de think tanks, de cabinets juridiques, d'ONGs ou syndicats ayant des activités de lobbying en direction des institutions européennes [8].
- La majeure partie des principales sociétés de lobbying, entreprises et lobbies industriels ayant des bureaux à Bruxelles restent absents du registre, et il semble que de grands cabinets juridiques proposant des services de lobbying et les principaux think tank basés à Bruxelles boycottent le registre.
- Le caractère laxiste des exigences de reporting demandées par la Commission permet aux agences de conseil en lobbying d'éviter de dévoiler des éléments financiers significatifs et de dissimuler le volume du travail de lobbying qu'ils exécutent pour leurs clients.
- L'absence d'une définition claire de ce qu'il faut inclure dans le calcul des dépenses de lobbying autorise les sociétés de lobbying, entreprises et groupes de lobbyistes à enregistrer des montants qui sont presque certainement plus bas que leurs dépenses réelles, comme le montrent les enregistrements de BP, BusinessEurope et CEFIC (Conseil européen des Fédérations des industries chimiques).

Ceci conduit inévitablement Alter-EU à la conclusion que le registre de la Commission doit être fondamentalement redéfini. Pour rétablir la crédibilité de son objectif de transparence, la Commission doit réparer les failles de son registre volontaire. Cela signifie au minimum :

- Introduire un système obligatoire qui fasse de l'enregistrement un devoir et non une simple option.
- Développer des exigences et des instructions bien plus détaillées pour la déclaration des données financières, incluant des critères précis sur ce qui doit être déclaré. Alter-EU et le groupe de contact de la société civile auprès de l'UE (EU Civil Society Contact Group [9]) ont développé un ensemble de lignes directrices qui peuvent servir d'exemple [10].
- Rendre les données entrées comparables (actuellement, les différentes catégories d'inscrits sont autorisées à calculer les données de façon différente - On demande aux lobbyistes de l'industrie de donner une estimation de bonne foi de leurs dépenses de lobbying à Bruxelles alors que les organisations d'intérêt public doivent déclarer leur budget total.
- Inclure l'obligation de mentionner les noms des lobbyistes (qui manquent actuellement dans le registre).

## --- Rapport ---

### 1/ Un niveau de conformité inacceptablement bas

Six mois après son lancement, la Commission a affirmé que son registre avait connu un bon démarrage, et qu'avec un peu plus de 700 organisations listées, l'enregistrement « connaissait une bonne progression [11] ». La Commission a reconnu que les sociétés de conseil, cabinets d'avocats et les groupes de réflexion (*think tanks*) « ne s'enregistraient pas encore assez vite » mais s'est dit optimiste quant au fait que cela évolue à très court terme, en considérant « que tous les représentants d'intérêts soucieux de leur image et engagés en matière de transparence allait s'enregistrer dans les semaines à venir ».

Un mois plus tard, au 23 Janvier 2009, le nombre total d'inscrits a atteint 871 [12]. L'augmentation provient principalement d'entreprises (employant des lobbyistes en interne), d'associations d'industries et des ONG. Entre le 22 décembre et le 23 janvier, cinq agences de lobbying seulement se sont enregistrées. Le nombre d'agences de lobbying enregistrées reste faible et la plupart des membres de SEAP (Société des professionnels des affaires publiques en Europe) et EPACA (European Public Affairs Consultancies Association) ne se sont pas encore enregistrés (voir ci-dessous 2.1). Les cabinets d'avocats et les *think tanks* demeurent presque totalement absents du registre. Sept mois après son lancement, il est devenu de plus en plus clair que le registre volontaire ne fonctionne pas.

### **Comment juger de la réussite ?**

La Commission a soigneusement évité d'estimer le nombre de « représentants d'intérêt » qu'elle s'attend à enregistrer. Cela risque de conduire à une évaluation arbitraire de l'efficacité de la démarche volontaire pour inciter les groupes de pression à s'inscrire. Il est pourtant possible de faire une projection réaliste et tous les calculs montrent que le taux de conformité est inférieur à 20% des organisations de lobbying ayant des bureaux permanents dans le centre de Bruxelles.

Dans un document de travail publié en 2003 [13], la Direction générale de la Recherche du Parlement européen estimait que « en 2000, environ 2600 groupes d'intérêt ont un bureau permanent dans le centre-ville de Bruxelles », dont un tiers de groupes de pression industriels inter-européens, 10 % d'entreprises individuelles et 10 % de groupes représentant des industries nationales, et un cinquième de consultants commerciaux. Le rapport estimait que 10% des bureaux étaient dirigés par des organisations d'intérêt public (ONG).

Au cours des neuf dernières années, le nombre total d'entités de lobbying basées à Bruxelles est susceptible d'avoir augmenté bien au-delà de 2600. Et les groupes de pression qui visent les institutions de l'UE à partir de bureaux à Londres, Paris, Berlin et d'autres capitales de l'UE devraient de toute évidence s'inscrire également.

Seules 458 des entités actuellement inscrites ont un bureau à Bruxelles, bien ce ne soit pas toujours leur siège principal. Cela signifie que près de la moitié des inscrits ne dispose pas d'un bureau à Bruxelles - chiffre surprenant. Sur la base de l'estimation du Parlement européen de 2600 entités de lobby à Bruxelles, moins de 20% d'entre elles se sont donc inscrites jusqu'à présent.

Le Répertoire annuel des affaires publiques européennes (European Public Affairs Directory [14]) liste la plupart des bureaux de lobbying des entreprises, sociétés de lobbying, associations de métiers et d'industries, *think tanks* et autres acteurs basés à Bruxelles qui essaient d'influencer le processus décisionnel européen. Dans la suite de ce rapport, nous allons comparer le nombre d'inscrits dans le registre de la Commission avec le nombre de « représentants d'intérêts » dans ces différentes catégories figurant dans le répertoire européen des affaires publiques.

### **Le seuil minimum**

Sur le site web de son registre [15], la Commission indique que « toutes les entités engagées dans des activités menées dans le but d'influencer la formulation de la politique et le processus décisionnel des institutions européennes devraient s'enregistrer ». Avec une définition aussi large et sans formuler d'exception pour des groupes qui sont rarement engagés dans du lobbying, le nombre d'entités extérieures à Bruxelles qui devraient s'inscrire est énorme, et très difficile à estimer de façon fiable. Cela rend manifestement très difficile de juger du niveau de conformité avec le registre volontaire. Aux États-Unis et au Canada, il existe des seuils qui dispensent d'inscription les citoyens, les groupes communautaires, les petites entreprises ou entités qui ne font pas de lobbying sur une base régulière et n'ont pas de budgets significatifs. Alter-EU recommande d'introduire une telle mesure pour le registre européen des lobbyistes.

## 2 / Une qualité insuffisante de l'information divulguée

### 2.1 Agences de conseil en lobbying : pas encore de transparence

#### Niveau de l'enregistrement

À ce jour, 26 agences de conseil en lobbying se sont enregistrées, dont 18 ont des bureaux à Bruxelles. Beaucoup de grandes agences de lobbying à Bruxelles manquent toujours dans le registre, y compris APCO, Clan Public Affairs, DLA Piper, Eamonn Bates Europe Public Affairs, Edelman, Fleishman-Hillard, Grayling stratégie politique, Kellen Europe, Ogilvy, Pleon et Weber Shandwick. Le répertoire européen des affaires publiques liste 165 agences de conseil en lobbying à Bruxelles. Seules 11 d'entre elles ont rejoint le registre, plaçant le taux de conformité pour cette catégorie stratégique à moins de 10%.

L'enthousiasme à s'enregistrer apparaît également remarquablement bas parmi les membres de SEAP et EPACA, les groupes de pression de l'industrie des affaires publiques à Bruxelles.

#### La SEAP and l'EPACA

L'échec du registre volontaire se confirme si l'on se concentre sur quelques-uns des acteurs du lobbying sans doute les plus attentifs à leur image : la SEAP (Society of European Affairs Professionals) et l'EPACA (European Public Affairs Consultancies' Association), les deux groupes de pression qui défendent les intérêts des consultants en lobbying commercial. Toutes deux se sont très impliquées dans les quatre années de débats autour de l'Initiative européenne pour la transparence, en réfutant constamment la nécessité d'une réglementation. La SEAP a été une ferme défenseur de l'auto-régulation et d'un registre volontaire, on pourrait donc s'attendre à ce que ses membres soient des figures de proue pour faire de la démarche volontaire de la Commission un succès. Les chiffres après sept mois donnent à réfléchir. La SEAP a pour membres des personnes individuelles qui travaillent pour 166 entreprises et organisations. Sur ces 166 entreprises et organisations, seulement 26 - 15% - ont rejoint le registre. Sur les 34 entreprises membres de EPACA, neuf sont dans le registre : environ 25% des membres [16].

#### Clients - la divulgation complète ?

L'une des façons dont le registre a contribué à l'amélioration de la transparence dans le lobbying est le fait que les agences de conseil en lobbying qui s'enregistrent divulguent maintenant le nom de leurs clients. Ces agences refusent souvent de divulguer cette information, en faisant valoir qu'ils promettent la confidentialité à leurs clients. A présent, ce secret devrait en principe cesser. Au moins pour les consultants qui ont rejoint le registre, il est maintenant possible de connaître pour qui ils mènent des activités de lobbying. Reste cependant la question de savoir si les listes des clients soumis à l'enregistrement sont complètes et exactes.

#### GPlus suspendu du registre pour avoir caché des clients

GPlus, l'une des plus importantes agences de consultants en lobbying basées à Bruxelles a rejoint le registre en décembre, indiquant 36 clients, mais précisant que trois clients ont refusé de figurer [17]. Le 15 Janvier, l'enregistrement de Gplus a disparu du registre en ligne [18]. La Commission a expliqué que « L'enregistrement de GPlus SA a été suspendu, car il n'est pas encore complet ». Le refus par Gplus de nommer trois de ses clients constitue de toute évidence une violation des exigences de la Commission concernant les enregistrements : les entreprises doivent « publier une liste complète de tous les clients pour le compte de qui ont été faites des activités de lobbying en direction des institutions de l'UE. Si vous ne le faites pas, votre inscription ne peut être acceptée [19] ». Il semble que GPlus ait tenté d'ignorer cette règle et la Commission doit être félicitée pour avoir pris des mesures immédiates. Néanmoins il est impossible de savoir si GPlus est le seul registrant ayant enfreint les règles. A l'automne dernier, un certain nombre de porte-paroles de sociétés de consultants en lobbying basées à Bruxelles ont fait savoir qu'ils ne divulgueraient pas les noms des clients ne souhaitant pas être identifiés. Jose Lalloum,

le directeur de EPACA, a déclaré : « Si le contrat avec le client mentionne que celui-ci ne voulait pas que son nom soit divulgué à l'extérieur, la [société] ne peut pas le faire ».

### **Des données financières insuffisantes et trompeuses**

Il est cependant impossible de savoir combien de clients paient et quels montants ils paient. Les questions clés pour le système de divulgation européen sur les lobbys sont les suivantes : *qui mène des activités de lobbying pour le compte de qui, dans quel domaine et avec quel budget*. Seule la première de ces trois questions trouve une réponse dans le cadre du système actuel et seulement pour la minorité des agences de conseils en lobbying qui se sont volontairement inscrites.

Lors de la conception des règles de *reporting*, la Commission a choisi de permettre aux conseils de cacher efficacement la teneur de leur travail pour chaque client. Les agences de conseil peuvent en effet choisir de répertorier leurs clients en fonction de la part des honoraires des clients par rapport au chiffre d'affaires total. Cela se traduit par le fait que presque toutes les principales sociétés de conseil en lobbying indiquent leur clients dans la catégorie « moins de 10 % ».

Prenons les exemples de Burson-Marsteller et Hill & Knowlton, deux des cinq plus grandes entreprises d'affaires publiques à Bruxelles. Burson-Marsteller indique que son chiffre d'affaires total pour le lobbying était de 6 963 000 euros en 2007. Hill & Knowlton fait état d'un chiffre d'affaires de lobby 8143 400 euros. Les deux entreprises répertorient leurs clients dans la catégorie « chiffre d'affaires inférieur à 10% ». Cela rend impossible de juger de l'ampleur des activités entreprises pour chaque client. Pour Hill & Knowlton, par exemple, avec un chiffre d'affaires de lobbying 8 143 400 euros, les chiffres ne permettent que de savoir qu'aucun de ses 42 clients n'a payé plus de 814 .340 euros. Mais rien n'indique si les clients comme EasyJet, Procter & Gamble ou Republica Srpska ont payé 1 000 ou 800 000 euros. Pourtant, il est important de savoir si un client paie pour une campagne de lobbying complète qui se déroule sur une longue période ou pour un petit contrat pour des services, comme une recherche ponctuelle ou l'organisation d'un événement .

Certains consultants, tels que KREAB et Interel, cachent leur budget global en l'inscrivant comme  $> = 1$  million d'euros, autre concession que la Commission a autorisée. Cela rend même impossible d'évaluer la taille moyenne d'un contrat. Le résultat est qu'il est impossible de déterminer si leurs clients ont investi des sommes importantes pour influencer la prise de décision ou ont juste engagé un consultant pour quelques jours de recherche. Cette option absurde de  $> = 1$  million d'euros et la règle des 10% favorisent clairement les grandes agences de conseil avec de nombreux clients et un chiffre d'affaires important, leur permettant de manière efficace de brouiller l'image de leurs activités de lobbying. Les règles actuelles mènent à la situation absurde que plus un cabinet de conseil est important, moins il lui est demandé d'être transparent.

Il est clair que les exigences actuelles pour les agences de conseil ne donnent pas lieu à une divulgation financière significative. Des tranches bien plus précises (de 10 000 euros) sont nécessaires pour s'assurer que des données financières significatives sont rendues disponibles. Encore plus problématique, il n'existe pas de directives claires sur la façon de calculer les dépenses de lobbying, ce qui rend les données financières dans le registre encore moins transparentes. La Commission ayant échoué à fournir des orientations claires, les agences de conseil peuvent interpréter les chiffres à leur guise. Cela a conduit à un large éventail d'interprétations différentes de ce qu'implique le « lobbying ».

Lors d'une récente conférence à Bruxelles, Catherine Stewart, présidente du cabinet Stewart Interel et vice-présidente de la Society of European Affairs Professionals (SEAP), a indiqué que, selon elle, seulement 20% des honoraires doivent être comptés comme du lobbying. Pour des entreprises de lobbying dont la fonction principale est d'aider les clients dans leurs objectifs d'influence politique, cela constitue une estimation excessivement faible. La Commission a indiqué clairement qu'elle définit le lobbying dans un sens large (incluant les travaux de préparation aussi bien que le véritable travail de pression - voir encadré), mais, malheureusement, elle a omis de fournir des définitions précises. Cela permet aux agences d'utiliser l'interprétation des chiffres de leur choix. Le résultat est, bien sûr, un registre où l'on ne peut plus établir de comparaisons, ce qui crée de la confusion au lieu de clarifier qui mène des activités

de lobbies pour qui, sur quelles questions et avec quel budget.

La conclusion est claire : la Commission, lors de la conception de son registre, a permis aux agences de conseil d'échapper à la communication de leur véritable situation financière.

### **La définition du lobbying par la Commission européenne**

Dans la Foire aux Questions sur le site Web du registre, la Commission fournit des orientations larges mais imprécises sur qui devrait s'inscrire et quelles activités devraient être considérées comme de « la représentation d'intérêts (lobbying) ». Ce que la Commission européenne demande : « Toutes les entités engagées dans des activités menées dans le but d'influencer la formulation de la politique et les processus décisionnels des institutions européennes » devraient s'inscrire. Ces activités comprennent : prendre contact avec des membres ou des fonctionnaires des institutions de l'UE ; préparer, diffuser et communiquer des lettres, des documents d'information, d'argumentation et de position ; organiser des manifestations, réunions ou activités de promotion (dans les bureaux ou autres lieux), pour soutenir un objectif de représentation d'intérêts. Cela intègre également les activités qui s'inscrivent dans le cadre de consultations formelles sur les propositions législatives et d'autres consultations ouvertes.

Certaines activités ne relèvent pas de ce champ d'application :

- les activités d'ordre juridique et d'autres conseils professionnels, quand ils se rapportent à l'exercice du droit fondamental à un procès équitable d'un client, y compris le droit de la défense dans des procédures administratives ;
- les activités des partenaires sociaux quand ils font partie du dialogue social ;
- les activités en réponse à une demande directe de la Commission.

### **2.2 Le lobbying des sociétés d'avocats : boycott de facto**

Parmi les 871 entrées dans le registre du lobbying de la Commission européenne, au 23 Janvier 2009 seulement sept cabinets d'avocats sont répertoriés, tous de modeste importance et seulement trois d'entre eux ayant un bureau à Bruxelles. Étant donné que la Commission demande à tous les cabinets d'avocats offrant des services de lobbying de s'enregistrer et de divulguer leur chiffre d'affaires de lobbying et le nom de leurs clients, ce nombre est extrêmement faible. En fait, aucun des grands cabinets d'avocats basés à Bruxelles offrant des services de lobbying ne s'est enregistré pour le moment. Sept mois après le lancement, il semble que la Commission soit confrontée à un boycott coordonné de la part des cabinets d'avocats. Ce boycott fait suite à un lobbying acharné par les cabinets d'avocats pour éviter d'entrer dans le champ des obligations de divulgation du registre.

Le rôle des cabinets d'avocats en matière de lobbying des entreprises est souvent sous-estimé. Aux États-Unis, les cinq plus grandes firmes de lobbying sont toutes des cabinets d'avocats. À Bruxelles, le lobbying par les cabinets d'avocats est également en plein essor, en partie en raison de l'expansion en Europe des grands cabinets d'avocats américains et l'arrivée de nouveaux « cabinets juridiques de lobbying » européens comme Alber & Geiger. Les cabinets d'avocats fournissent des conseils stratégiques de lobbying, des projets de textes législatifs pour leurs clients à présenter aux décideurs et s'engagent dans du lobbying direct pour le compte de leurs clients. En fournissant ces services, les cabinets d'avocats sont souvent en concurrence directe avec les agences de conseil en affaires publiques à Bruxelles.

Le répertoire européen des affaires publiques ne comprend pas moins de 110 cabinets d'avocats spécialisés dans les affaires européennes. Tous n'offrent pas des services de lobbying, mais beaucoup le font, comme on peut le voir sur les sites Internet des bureaux bruxellois de DLA Piper, Mayer Brown, Freshfields Bruckhaus Deringer, Clifford Chance et WilmerHale.

Le fait que les États-Unis soient passés d'un système volontaire à un système de divulgation obligatoire au milieu des années 1990 est en partie le résultat du refus des cabinets d'avocats de divulguer leurs activités de lobbying. Les cabinets d'avocats basés à Bruxelles sont en train de donner à la Commission européenne toutes les raisons de suivre l'exemple des États-Unis.



## 2.3 Entreprises : des données inconsistantes

Sur les 330 sociétés répertoriées dans l'annuaire européen des affaires (EPAD), 59 seulement figurent sur le registre, ce qui fait bien moins de 20%. Au cours du dernier mois, le nombre d'enregistrement de grandes sociétés s'est accru, mais le taux reste faible. De nombreuses grandes entreprises ayant des bureaux de lobbying européen à Bruxelles ne sont pas inscrites, comme : BAE Systems, Bertelsmann, Coca-Cola, Danone, E. ON, Monsanto, Nestlé, Shell, Solvay, Suez, Veolia, et Volvo.

Pour celles qui s'enregistrent, on remarque des variations importantes dans le *reporting* des frais de lobbying. BASF, Bayer, GlaxoSmithKline et Telefonica signalent des frais de lobbying européen entre 750 000 et 1 000 000 euros chacun. Le géant pétrolier BP, les constructeurs automobiles BMW, Fiat et Renault indiquent dépenser entre 200 000 - 250 000 euros chacun, tandis que Air France KLM rapporte seulement 50 000 - 100 000 euros. La différence est frappante et correspond très probablement à une interprétation beaucoup trop limitée de ce qui devrait être signalé. Les opérations de lobbying européen de BP comprennent un bureau au prestigieux Rond-Point Schuman, avec une estimation de 20 salariés, ainsi que des activités de lobbying à partir de Londres et d'ailleurs. Est-ce vraiment possible pour moins de 250 000 euros par an ? Aux États-Unis, avec les exigences plus strictes en matière de divulgation, BP déclare avoir dépensé près de 8 millions de dollars US en lobbying en 2008.

Les entreprises américaines telles que Microsoft (1 300 000), ExxonMobil (900 000 - 950 000) et IBM (850 000 - 900 000) déclarent généralement des chiffres de dépenses beaucoup plus élevés, et probablement plus exacts que beaucoup de leurs concurrents basés en Europe - peut-être parce que ces entreprises sont habituées aux obligations de divulgation juridiquement contraignante avec des définitions claires et des mécanismes de *reporting* qui existent depuis près de 15 ans aux États-Unis ?

## 2.4 Les associations d'entreprises : encore loin de la réalité ?

La participation des associations d'industries dans le registre est supérieure à la moyenne, bien qu'il soit difficile d'estimer le nombre total des associations commerciales et d'autres groupes de lobbying des industries avec des bureaux à Bruxelles. Mais beaucoup des groupes de pression des industries les plus riches et les plus puissantes restent absentes du registre. Par exemple, la Table ronde européenne des industriels (ERT), la CIAA (le lobby des sociétés de produits alimentaires et des boissons), Croplife International, Fédération européenne des industries et associations pharmaceutiques (EFPIA), Eurocommerce, European Seed Association et CEMBureau.

BusinessEurope est l'un des acteurs majeurs qui s'est enregistré, mais il a indiqué des dépenses de lobbying de seulement 550 000 - 600 000 euros [20]. Cela semble un chiffre très bas pour une coalition pan-européenne d'organisations d'employeurs, avec environ 45 employés travaillant dans son grand siège de l'avenue de Cortenbergh et une énorme quantité de groupes de travail impliquant quelque 1200 lobbyistes de l'industrie à travers l'Europe. Une explication possible est que BusinessEurope n'a pas inclus dans les calculs de son budget de lobbying l'ensemble de ses activités visant à influencer le processus décisionnel européen. Bien qu'il n'existe pas de critères clairs quant à ce qui devrait être inclus, l'inscription de BusinessEurope semble être en contradiction tellement évidente avec la réalité que la Commission devrait enquêter sur ce cas et demander des explications sur les méthodes de calcul. Eurochambers, un autre grand lobby de l'industrie européenne (mais plus petit que BusinessEurope) fait état d'un budget de lobbying  $\geq 1$  million d'euros.

Le lobby de l'industrie chimique CEFIC, qui emploie plus de 140 employés à son siège de Bruxelles, a indiqué des chiffres encore moins réalistes (<50.000 euros), mais il a ajouté à son enregistrement, qu'il « va attendre de nouvelles orientations » de la Commission européenne sur les activités devant être intégrées dans le calcul [21].

## 2.5 Les think tanks

Un des aspects les plus importants du registre de la Commission est de « donner une large perspective du lobbying », des agences de conseil en lobbying lobbyistes d'entreprises, cabinets d'avocats jusqu'aux ONG

et aux *think tanks*. La Commission estime qu'il y a 63 *think tanks* basés à Bruxelles qui devraient s'enregistrer [22]. Mais jusqu'à présent aucun des grands *think tanks* à Bruxelles ne s'est enregistré. La plupart des 15 inscrits ne sont pas des groupes basés à Bruxelles et beaucoup ne sont pas en réalité des *think tanks*, et s'intégreraient mieux dans d'autres catégories. La seule grande exception à ce quasi-boycott du registre par les *think tanks* basés à Bruxelles est le Conseil de Lisbonne et l'European Policy Centre (qui vient de s'enregistrer et fait état d'un budget de lobbying < 50000 euros, sur un budget de près de 2,7 millions d'euros).

Vu la façon le peu d'informations effectives demandées par la Commission, il est stupéfiant que de grands *think tanks* à Bruxelles comme les Amis de l'Europe, le Centre for European Policy Studies et Bruegel semblent ignorer tout simplement le registre. Moins surprenante est la non-inscription de la catégorie en augmentation des *think tanks* de promotion radicale du libre échangeisme économique dans le quartier européen de Bruxelles, la plupart de leurs activités étant assurées par des dons discrets d'entreprise, ces *think tanks* refusant presque sans exception de divulguer leurs sources de financement. Une des raisons de ce rejet d'une transparence de base est que de nombreux *think tanks* acceptent des financement affectés à des activités de promotion des objectifs politiques des sociétés donatrices.

Mais même si tous les grands *think tanks* rejoignaient le registre dans sa forme actuelle, cela n'entraînerait guère de transparence. Pour des raisons qui ne sont pas tout à fait claires, la Commission a décidé de ne pas demander aux *think tanks* de préciser qui les finance, mais simplement de déclarer si le financement provient de sources publiques ou privées. Les *think tanks* sont un des nombreux outils utilisés par les grandes sociétés pour influencer le processus décisionnel européen et le registre doit faire la lumière sur qui finance ces activités. L'absence de telles données est une lourde erreur qui devra être corrigé lors du réexamen du registre.

## 2.6 Les ONG et les syndicats

178 groupes d'intérêt public (ONG) [23] figurent sur le registre de la Commission, ce qui signifie qu'ils sont relativement bien représentés, au moins comparativement à l'estimation figurant dans le rapport du Parlement européen (260) [24].

Parallèlement, il existe encore de nombreux groupes d'intérêt public avec des activités de lobbying qui ne sont pas sur le registre. Seuls 20 syndicats se sont enregistrés jusqu'à présent, révélant un manque d'enthousiasme pour le registre [25]. Un examen plus attentif montre que de nombreux syndicats nationaux se sont inscrits, alors que les fédérations européennes ne l'ont pas fait.

### Qualité de l'information

Ces ONG, en suivant les *lignes directrices* fournies par le Groupe de contact de la société civile auprès de l'UE et l'Alliance pour la transparence du lobbying et l'éthique dans l'UE [26] divulguent de façon proactive des informations beaucoup plus détaillées que celles requises par la Commission, incluant les noms des lobbyistes et les chiffres des dépenses de lobbying selon des critères clairs et dans des tranches de 10 000 euros.

## 3/ D'autres insuffisances graves du registre

Ce rapport porte sur les niveaux de conformité et la qualité des informations divulguées par catégorie de structures de lobbying. Pour juger de l'efficacité du registre comme outil pour la transparence du lobbying, plusieurs autres grands défauts doivent être mentionnés.

Tout d'abord, le registre de la Commission n'exige pas que les noms des lobbyistes soient divulgués. Cette faiblesse évidente doit être corrigée dès que possible. Ce n'est que lorsque les noms des lobbyistes individuels seront communiqués que la transparence sera faite sur qui fait du lobbying dans les institutions de l'UE et combien de lobbyistes circulent dans les couloirs de Bruxelles. Fournir les noms permet également d'identifier les conflits d'intérêts potentiels, comme par exemple dans le cas des



fonctionnaires de la Commission qui passent à des emplois de lobbyistes dans le secteur privé (*pantouflage*). Aux États-Unis, le registre obligatoire du lobbying comprend des renseignements sur les antécédents d'emplois de lobbyistes au sein du gouvernement.

Le registre de la commission requiert également la divulgation des domaines couverts par la structure de lobbying concernées. Pour les agences de conseil, il est crucial de savoir dans quels domaines elles mènent des activités de lobbying pour des clients spécifiques, mais ce n'est pas clair dans le registre actuel. La plupart des inscrits listent un grand nombre de domaines politiques, mais il est impossible de dire sur quelle question ils travaillent pour quel client.

La Commission a également des exigences de divulgation différentes selon les catégories de groupes d'intérêt, ce qui rend impossible de comparer les données. Les lobbyistes de l'industrie, par exemple, sont invités à donner une estimation de « bonne foi » de leurs dépenses de lobbying à Bruxelles, tandis que les ONG doivent divulguer leur budget total. En conséquence, l'association britannique Christian Aid a déclaré son budget total mondial - comme demandé par la Commission - mais, étant donné que la majeure partie des 138 400 000 euros sont probablement affectés à l'aide et à des activités de développement en dehors de l'Europe, cela n'informe guère sur ses activités de lobbying dans l'UE.

Il est par ailleurs problématique que la Commission ait exclu de la divulgation les activités de lobbying « en réponse à une demande directe de la Commission ». Les exemples cités par la Commission concernent des audiences publiques et la participation à des comités consultatifs. Cette faille permet à des lobbyistes et des groupes d'intérêt de cacher une partie de leurs activités de lobbying (et les dépenses connexes), et elle favorise ceux qui entretiennent des relations de proximité à la Commission. Cette exception signifie que des groupes d'intérêt qui disposent d'accès privilégiés et qui sont surreprésentés dans des comités ou des auditions peuvent indiquer des montants moins élevés que d'autres groupes d'intérêt. Cette lacune crée donc une distorsion de la réalité.

## **Recommandations**

Chaque citoyen-ne européen-ne a le droit de savoir *qui tente d'influencer les processus politiques en Europe, pour le compte de qui et avec quelles ressources*. Malheureusement, le Registre a lancé en juin 2008 ne permet pas de fournir une telle transparence. Un-e citoyen-e de l'UE qui visite le site web du registre recherchera en vain les informations suivantes :

- Les noms des lobbyistes individuels.
- Le nombre de lobbyistes.
- Des informations sur les dossiers et les propositions législatives pour lesquels une organisation fait pression (le registre ne fournit que des informations très générales sur les domaines d'intérêt).
- Des informations financières significatives (dans des tranches de 10 000 euros, pour éviter des enregistrements qui dans la pratique ne fournissent pas d'informations transparentes, telles que celle fournie par Burson-Marsteller, où tous les clients entrent dans la gamme de 0 - 700 000 euros).

**Dans leurs travaux visant à établir un registre commun, le Parlement et la Commission doivent améliorer le registre actuel en :**

- Rendant l'enregistrement obligatoire.
- Fournissant des directives claires sur la façon de déclarer le lobbying (mais en conservant l'actuelle définition large du lobbying).
- Intégrant les noms des lobbyistes individuels, liés à des clients et / ou des domaines d'intervention.

- Obligeant les lobbyistes à déclarer des données financières plus précises dans des tranches de € 10.000 euros. Contrairement à aujourd'hui le montant le plus élevé des dépenses ne devrait pas être  $\geq 1$  million d'euros : les sociétés de lobbying ayant un grand chiffre d'affaires doivent fournir une véritable transparence. L'option de 10% pour les sociétés de lobbying devrait être totalement supprimée car elle cache complètement la taille des activités entreprises pour les clients et favorise les grandes entreprises au détriment des plus petites.

## --- Annexes ---

### Adéquations - Annexes mai 2009 au rapport d'Alter EU

Rappel site du registre :

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/reg/in/welcome.do?locale=fr#fr>

#### **Annexe 1 - classification des représentants d'intérêts dans le registre de la commission européenne**

**Au 22/05/09 : 1485 représentants d'intérêts sont inscrits dans le Registre.** Ils se répartissent comme suit entre les différentes catégories et sous-catégories :

**092** cabinets de consultants spécialisés et cabinets d'avocats exerçant des activités de lobbying auprès des institutions européennes

cabinets d'avocats : 06  
cabinets de consultants en affaires publiques : 48  
consultants indépendants en affaires publiques : 27  
autres organismes similaires : 11

**860** « Représentants internes » et groupements professionnels s'occupant de lobbying

entreprises : 206  
associations professionnelles : 504  
syndicats : 044  
autres organismes similaires : 101

**402** ONG et groupes de réflexion (think-tanks)

organisations non gouvernementales et leurs associations : 327  
think-tanks : 025  
autres organismes similaires : 050

**131** Autres organismes

organismes académiques et leurs associations : 23  
représentants de religions, d'Eglises et de communautés de conviction : 04  
associations d'autorités publiques : 27  
autres organismes similaires : 77

#### **Annexe 2 - Domaines d'intérêt pouvant être déclarés dans le registre**

Affaires économiques

Affaires générales et institutionnelles

Agriculture

Aide humanitaire  
Audiovisuel et médias  
Budget  
Commerce extérieur  
Concurrence  
Consommateurs  
Culture  
Développement  
Douanes  
Éducation  
Égalité des chances  
Élargissement  
Emploi et affaires sociales  
Energie  
Entreprises  
Environnement  
Fiscalité  
Jeunesse  
Justice et affaires intérieures  
Marché intérieur  
Pêche et aquaculture  
Politique étrangère et de sécurité  
Politique régionale  
Recherche et technologie  
Relations extérieures  
Réseaux transeuropéens  
Santé publique  
Sécurité alimentaire  
Société de l'information  
Sport  
Transports

### **Annexe 3 - Classification en anglais des « lobbyistes » selon le registre**

#### **Professional consultancies / law firms involved in lobbying EU institutions**

- Law firm
- Public affairs consultancy
- Independent public affairs consultant
- Other (similar) organisation

#### **« In-house » lobbyists and trade associations active in lobbying company**

- Professional association
- Trade union
- Other (similar) organisation

#### **NGO / think-tank**

- Non-governmental organisation / association of NGOs
- Think-tank
- Other (similar) organisation

#### **Other organisations**

- Academic organisation / association of academic organisations
- Representative of religions, churches and communities of conviction
- Association of public authorities
- Other (similar) organisation

## Notes

[1] L'association Adéquations agit en matière d'information, formation, facilitation de projets dans le domaine du développement humain durable, de la solidarité internationale et des droits (<http://www.adequations.org>). Adéquations est membre d'Alter EU et anime en France une veille sur le lobbying et une initiative citoyenne, le réseau ETAL qui rassemble 20 associations et syndicats et ont lancé en octobre 2008 un *Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décision publique*. Rubrique documentaire sur le lobbying et les actions citoyennes : <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique241>.

[2] Note Adéquations : ce rapport d'Alter EU fera l'objet d'une version réactualisée avant l'été 2009. Cf. note 6.

[3] *Compliance* est traduit par *conformité* ; *disclosure* par *divulgation*.

[4] Remarque : cette évaluation constitue une première étape. Elle fait partie d'un programme de recherche en cours par Alter-EU concernant le nouveau registre du lobbying de l'Union européenne. Pour les liens cliquables des documents et pages web référencés, voir la version en ligne du rapport (en anglais) : <http://www.alter-eu.org/en/publications/commission-lobby-register-fails-transparency-test> (>>>>) ; en français : <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique271> (>>>>).

[5] Site : <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do>.

[6] L'alliance pour une réglementation de transparence et d'éthique en matière de lobbying (ALTER-EU) est une coalition de plus de 160 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.

[7] Note Adéquations : trois mois plus tard, au 18/4/09, on est passé de 871 à 1320 structures enregistrées. La progression est faible, d'autant plus qu'on compte, sur les 1320, 287 ONG (178 en janvier 2009). Derniers chiffres voir en annexe 1, **les chiffres des structures inscrites par catégorie d'acteurs au 22/5/09**.

[8] Note Adéquations : voir en fin de ce document la classification des structures de lobbying adoptée par la CE.

[9] Le *EU Civil Society Contact Group* rassemble des ONG dans huit grands domaines : culture, environnement, éducation, développement, droits humains, santé publique, social, femmes. La Confédération européenne des syndicats, qui représente les syndicats européens est observateur. <http://www.act4europe.org>.

[10] The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, <http://www.alter-eu.org>. *How to make a transparent registration in the European Commission Register of Interest Representatives*, EU Civil Society Contact Group in co-operation with the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), 29 October 2008.

[11] *Good start of Commission's Register for Interest Representatives*, European Commission press release, 22 December 2008.

[12] Et 1320 au 18/4/09, cf. en annexe.

[13] *Lobbying in the European Union : current rules and practices*, Working Paper, Directorate General for Research, European Parliament, April 2003.

[14] *European Public Affairs Directory* 2009, Dod's Parliamentary Communications.

[15] Site : <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/welcome.do>.

[16] KREAB a récemment fait l'acquisition de Houston Consulting Europe ; les deux sont enregistrés séparément, mais nous les comptons comme une seule entité.

[17] "Cette liste exclut les noms de trois clients qui ont demandé à ne pas figurer dans le registre et un autre client qui s'est enregistré de son côté. Chacun de ces clients compte pour moins de 10 % des revenus que nous déclarons ». Gplus registration (disponible sur le site de Gplus).

[18] *Commission suspends registration by Gplus*, Erik Wesselius, Brussels Sunshine blog, 19 January 2009.

[19] *How can you register your organisation ? The registration mechanism explained for Professional consultancies / law firms involved in lobbying EU institutions*, Secretariat General, European Commission, 22 September 2008.

[20] 4 Profile of interest representative : BusinessEurope, Register of Interest Representatives, date of last update : 13-01-2009 9:56:14 AM.

[21] 5 Profile of interest representative : European Chemical Industry Council, Register of Interest Representatives, date of last update : 10-11-2008 1:51:16 PM.

[22] Speech by Kristian Schmidt, Deputy Head of Cabinet Commissioner Siim Kallas, 5 November 2008 (SEAP Conference).

[23] Note Adéquations : et 347 sont répertoriées en avril 2009, ce qui confirme que les chiffres des inscrits au Registre de la CE augmentent notamment parce que des ONG s'inscrivent. Cf. annexe 1 réactualisant les chiffres.

[24] But out of the 441 'interest groups' listed in the European Public Affairs Directory 2008, only 30 are currently registered.

[25] Note Adéquations : 38 syndicats en avril 2009. Cf. annexe 1.

[26] *How to make a transparent registration in the European Commission Register of Interest Representatives*, EU Civil Society Contact Group in co-operation with the Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU), 29 October 2008.