

Le point sur l'action de l'Union européenne en matière de transparence et d'encadrement des activités des lobbyistes

Réactualisé mai 2011

décembre 2009

D'après la Commission européenne, on compte environ 15 000 lobbyistes à Bruxelles (consultants, avocats, associations professionnelles, entreprises, ONG) et 2600 groupes d'intérêts ont leur bureau permanent à Bruxelles, avec pour objectif d'influencer la décision publique européenne.

Sommaire de cet article

- [Historique : l'Initiative européenne pour la transparence](#)
- [Le Livre vert sur la transparence](#)
- [Le registre des lobbyistes](#)
- [Lancement d'un registre facultatif en juin 2008](#)
- [Révision du registre en octobre 2009](#)
- [Sites web](#)

Historique : l'Initiative européenne pour la transparence

En **novembre 2005**, sous l'impulsion du Commissaire Sim Kallas, chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte anti-fraude, la Commission lance une initiative en matière de transparence. Elle fait suite au Plan d'action relatif à l'amélioration de la communication sur l'Europe (juillet 2005) et au *Plan D* pour Démocratie-Dialogue-Débat (octobre 2005).

Pour Sim Kallas, l'objet de cette initiative est également de « rétablir le lien entre l'Europe et ses citoyens » et de « combler le fossé à la fois physique et psychologique qui les empêche de comprendre ce que fait l'Europe et pourquoi son action est si importante ».

La Commission entend ainsi gagner en efficacité et en légitimité. La réalisation de ces objectifs figure au premier rang des priorités 2005-2009 de l'Union européenne.

Différents dispositifs

De nombreux groupes d'experts et groupes de travail spécialisés à haut niveau apportent un appui aux travaux de la Commission européenne (il y a près de 1200 groupes d'experts). Ces instances sont souvent des lieux où s'exercent un lobbying important de la part notamment des industries.

[La Commission a mis en place un Registre des groupes d'experts](#), qui donne des informations de base sur chaque groupe, telles que le service responsable de la Commission, le domaine et la composition du groupe en général ainsi que sa mission. Le registre classe les participants en grandes catégories (scientifiques, académiques, professions, industries, ONG...) mais ne contient aucune information sur les experts eux-mêmes.

[Il existe également un registre de comitologie](#), qui archive, depuis janvier 2003 tous les documents liés au travail des comités de comitologie transmis par la Commission au Parlement européen. Les *comités de comitologie* sont des organes créés par le pouvoir législatif dans des actes juridiques de droit

communautaire dérivé (législation ordinaire) pour aider la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution. De tels comités existent dans presque tous les secteurs politiques importants.

Liste des groupes d'intérêts accrédités au Parlement

Le Parlement européen publie une liste des groupes d'intérêts accrédités, qui donne les noms des organisations et des personnes qui disposent d'un badge obligatoire pour avoir accès aux locaux du Parlement. 1797 organisations sont accréditées (avril 2011), 2859 personnes ont un badge de longue durée, 1176 ayant un badge temporaire ("express").

- [Consulter le registre en ligne.](#)

Le Livre vert sur la transparence

En **février 2006**, lancement d'un projet de Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence.

En **mai 2006**, présentation du Livre vert par Sim Kallas dont l'objectif est de « recenser les domaines qui appellent des améliorations et promouvoir un débat sur le thème de la transparence ». Ce document comporte 3 volets, relatifs :

- à la transparence et la représentation des intérêts (ou lobbying) ;
- à la publication des données sur les bénéficiaires des fonds communautaires ;
- aux normes minimales de la Commission applicables aux consultations.

En **octobre 2006**, le Comité Economique et Social européen (CESE) accueille favorablement le Livre vert car il est conscient de l'influence de la politique communautaire par un grand nombre d'intérêt et donc du besoin d'établir des normes. Le CESE demande cependant de définir au préalable et sans équivoque *groupes de pression* et ce que doit être leur relation avec la Commission. En effet, la définition du livre vert est confuse « car elle englobe les organisations professionnelles, les ONG, les groupements de producteurs »... Le CESE a défini le concept d' *organisations de la société civile* en vue de différencier ces derniers des groupes de pression. Par ailleurs, les articles 137 à 139 du Traité instituant la Communauté européenne établissent les conditions du dialogue social avec les *partenaires sociaux*.

Pour le Comité Economique et Social européen, l'obligation d'enregistrement est une exigence minimale pour garantir la transparence. Ce registre doit contenir au minimum le nom et le siège de l'entreprise, les objectifs poursuivis, le nom des personnes habilitées à les représenter et toutes les informations sur les statuts et les comptes financiers. Le code de conduite doit être assorti du respect des conditions minimales pour l'acquisition d'un statut déterminé, qu'il soit professionnel ou politique. Cette condition doit être liée à l'obligation d'enregistrement.

En **février 2007**, le Comité des Régions se félicite de l'initiative du Livre vert car la Commission lance un débat nécessaire mais il considère qu'il faut préciser le plus possible la définition des *activités de lobbying inadéquates* de telle sorte que l'on puisse contrôler l'activité des groupes de pression et prendre des sanctions en cas d'abus.

Le **21 mars 2007**, la Commission adopte la communication intitulée *Suivi du Livre vert Initiative européenne en matière de transparence*, qui décide :

- de créer et de lancer au printemps 2008 un nouveau registre facultatif des représentants d'intérêts ;
- d'élaborer un code de conduite. Le respect de ce code constituera une condition de l'inscription dans le registre et sera contrôlé par la Commission ;
- d'établir un mécanisme de suivi et d'application du code et du registre ;
- d'améliorer la transparence au moyen d'une application renforcée des normes de la Commission applicables à ses consultations, sur la base d'un site web standard.

Le registre des lobbyistes

Le **1er avril 2008**, la Commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen vote le projet de rapport sur la *définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne (2007/2115(INI))* d'Alexander Stubb qui recommande que le nouveau registre pour les lobbyistes proposé par la Commission soit obligatoire et commun aux trois institutions et divulgue toutes les sources de financements. Il introduit également un code commun de déontologie. Les lobbyistes doivent respecter ce code de conduite ou ils seront confrontés à des sanctions, notamment l'exclusion éventuelle du registre par un mécanisme commun.

En **mai 2008**, le Parlement vote en session plénière le rapport Stubb (ci-dessus) à Strasbourg. Le rapport envoie un message fort à la Commission Européenne en appelant à la création d'une liste obligatoire comprenant les noms des lobbyistes, de leurs clients ou bailleurs de fonds, ainsi que la transparence financière des activités des groupes de pression déclarés.

[La Commission, quant à elle, apporte dans une communication de nouveaux éclaircissements](#) : le caractère facultatif du registre, la définition des activités de *représentation d'intérêt*, l'élaboration du code de conduite et des mécanismes de suivi et d'application.

Sur le caractère facultatif du registre, le commissaire Sim Kallas assure que si le taux d'enregistrement n'est pas satisfaisant (mais sans préciser à quel niveau), il pourra recouvrir un caractère obligatoire après sa période expérimentale.

Parallèlement, la Commission annonce au printemps 2008 la publication d'une liste d'experts indépendants siégeant dans ses groupes consultatifs. Les ONG estiment que nombre d'experts des groupes de travail à haut niveau sont directement liés aux milieux industriels ([rapport d'Alter EU, mars 2008](#)).

Lancement d'un registre facultatif en juin 2008

Le **23 juin 2008**, la Commission lance le registre. Ce registre, qui a un caractère facultatif, contiendra l'identité des groupes d'intérêts, leurs objectifs et leurs domaines d'activité ainsi que des informations sur leurs sources de financement. L'enregistrement conditionne les représentants d'intérêts à adhérer à un **code de conduite** régissant leurs relations avec le personnel de la Commission.

Le registre compte trois catégories principales de lobbyistes : les consultants spécialisés dans les affaires publiques et les cabinets d'avocats, les lobbyistes d'entreprise et les syndicats, les ONG et les think tanks. Les modalités d'enregistrement sont différents selon les catégories, notamment en ce qui concerne les informations financières. [Un site internet](#) permet aux entités de lobbying de s'enregistrer et permet la consultation de la base de données.

Position de la société civile : en 2009, ALTER-EU a fait paraître un rapport d'évaluation d'étape qui estime que le registre volontaire de la CE est un échec. [Lire en ligne ce rapport et les chiffres réactualisés](#)

Le 20 juillet 2009, la Commission européenne a suspendu le CEFIC, Conseil européen des industries chimiques, du registre des lobbyistes pour 8 semaines. Selon Les Amis de la Terre Europe, qui avaient porté plainte auprès de la Commission, le principal lobby européen de la chimie dispose d'un budget annuel de 37,9 millions d'euros mais avait déclaré moins de 50 000 euros en 2007 au titre de ses actions auprès des institutions européennes...

- Lire le [Communiqué des Amis de la Terre Europe](#) (en anglais).
- Plus d'infos sur le site www.euractiv.com/.

Révision du registre en octobre 2009

En juillet 2009, la Commission européenne a entamé un bilan du registre facultatif, qui a abouti à une révision publiée le 28 octobre. Les principes fondamentaux du registre - caractère facultatif du registre lié à un code de conduite, niveau raisonnable d'informations financières, déclarations faites par des organisations plutôt que par des personnes - sont maintenues. La révision intègre une clarification de la définition du lobbying, qui en plus du lobbying direct couvre les canaux plus indirects tels que les rapports établis par des groupes de réflexion, les plateformes, les forums ou les campagnes. Des lacunes sont supprimées dans la divulgation des budgets de lobbying annuel et du chiffre d'affaires qui rendaient difficile d'évaluer la taille relative des dépenses des grandes entreprises en matière de lobbying. La Commission remplace la possibilité actuelle de choix entre les tranches ou les pourcentages de chiffres d'affaires par une grille unique composée de tranches en euros d'importance croissante. Outre les informations déjà fournies par le registre quant aux ressources financières affectées à la représentation d'intérêts, les déclarants doivent également fournir des informations concernant les ressources humaines mobilisées.

D'après la campagne citoyenne ALTER-EU, ces nouvelles règles sur les informations financières ouvrent en même temps de nouvelles brèches et pourraient diminuer la transparence concernant la taille des contrats des entreprises de lobbying avec leurs clients. [Voir la position d'Alter EU.](#)

Inscriptions au registre Au 09/12/09, il y a 2217 représentants d'intérêts inscrits dans le registre, qui apparaissait boycotté par les *think tanks*, les cabinets d'avocats et de grandes sociétés de lobbying ou associations professionnelles.

Au 27/8/2010, on compte 2989 inscrits

Au 29/04/11 : 3878 inscrits

Accord pour un registre commun Commission / Parlement européen

Un groupe de travail inter-institutions européennes a été mis en place en décembre 2008, composé des membres du Parlement européen Diana Wallis, Isabelle Durant, Jo Leinen et Carlo Casini pour le Parlement et du vice-président Siim Kallas pour la Commission européenne.

Après de nombreuses discussions, le 22 avril 2009 la CE et le Parlement européen se sont accordés sur des lignes directrices pour la création d'un registre volontaire unique, pour le Parlement et la Commission, et ont élaboré un projet de code de conduite. Le registre commun devrait intégrer "le nom des personnes légalement responsables des organisations listées ainsi que, le cas échéant, le nom du directeur, l'associé gérant ou la principale personne de contact à Bruxelles".

Le Conseil européen (qui représente les gouvernements européens) a refusé de participer aux négociations.

Le Parlement indique qu'il reste engagé en faveur d'un registre commun obligatoire entre le Conseil, la Commission et le Parlement. Les normes du Parlement sont plus contraignantes sur la question des badges d'entrée, car le PE exige l'obtention d'un badge personnel.

- Télécharger la [déclaration commune de la CE et du PE sur le registre commun](#) (pdf, en anglais, 4 pages)

Un site internet a été créé donnant un accès conjoint au registre des représentants d'intérêts de la Commission européenne et à la liste des groupes d'intérêts accrédités auprès du Parlement européen. [Consulter ce site web.](#)

- [Communication de la Commission européenne du 28/10/09 sur la révision du registre](#) (pdf, 12 pages)

Le Parlement européen a mis à l'ordre du jour de sa session plénière du 10 mai 2011 la question du registre commun. Un accord inter-institutionnel entre le Parlement et la Commission européenne a été adopté à l'unanimité par la commission parlementaire des affaires constitutionnelles et pourrait entrer en

vigueur dès juin. Le Parlement propose que l'enregistrement des groupes d'intérêts devienne obligatoire et que toutes les réunions entre députés européens et groupes d'intérêts sur un sujet donné soient mentionnées à la fin des rapports, et que le registre indique combien de personnes travaillent pour chaque lobby et s'ils perçoivent des fonds européens, afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

- [Communication du Parlement européen du 6 mai 2011](#)

Sites web

- [Registre des lobbyistes de la Commission européenne](#)
- [Site de l'Initiative européenne pour la transparence](#) (en anglais)
- Etude (en anglais) de la Commission européenne : [Lobbying in the European Union](#) (PDF 400 Ko)
- [Dossier et actualités sur les initiatives de la CE sur Euractiv](#)

P.-S.

- [Vue d'ensemble de notre rubrique "Action lobbying"](#)
- [Liste de tous les articles consacrés à ce thème](#)