

Rapport d'Alter EU : évaluation du registre des lobbyistes de la Commission européenne, juin 2009

Le registre des lobbyistes de la Commission européenne un an après, succès ou échec ?

vendredi 5 juin 2009

Alter EU a fait paraître le 3 juin 2009 son nouveau rapport d'évaluation du registre facultatif des lobbyistes mis en place par la Commission européenne il y a un an. Alter EU estime que le registre européen est un échec et qu'il doit devenir obligatoire et comporter des informations chiffrées précises. Au 25/05/09, 1488 représentants d'intérêts étaient inscrits dans le registre. Mais seuls 593 sont des lobbyistes ayant leurs bureaux à Bruxelles, soit 22,8 % (on estime à 2600 le nombre de structures faisant du lobbying basées à Bruxelles, selon les chiffres du Parlement européen). Les acteurs les plus significatifs 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. Le document ci-dessous donne un résumé du rapport et des recommandations.

Sommaire de cet article

- [Introduction](#)
- [Recommandations pour améliorer la conformité](#)
- [Des règles de divulgation financière trop vagues](#)
- [Recommandations pour améliorer la qualité de l'information financière](#)
- [D'importantes informations manquent](#)
- [Recommandations pour inclure d'autres informations essentielles](#)
- [Un contrôle inefficace](#)
- [Recommandations pour un contrôle significatif](#)

Résumé du rapport *Le registre des lobbyistes de la Commission européenne un an après, succès ou échec ?*, et des recommandations d'Alter EU, juin 2009

(traduction Adéquations, juin 2009)

Introduction

En juin 2008, la Commission européenne a lancé le registre volontaire des lobbyistes auprès de l'Union européenne. La Commission s'est engagée à évaluer ce registre un an après, pour évaluer si les niveaux de conformité sont satisfaisants et si le registre contribue à l'objectif d'améliorer la transparence en matière d'élaboration des politiques européennes.

Dans ce rapport, Alter EU analyse la conformité du registre actuel, ainsi que la qualité de l'information fournie par les inscrits. La recherche d'Alter EU montre clairement que l'approche volontaire ne permet pas de garantir un nombre suffisant d'enregistrements. Si le nombre d'inscrits a augmenté depuis les douze derniers mois, on compte moins de 23 % de structures de lobbying basées à Bruxelles, et certaines catégories de représentants d'intérêts boycottent le registre. D'autre part, la qualité de l'information délivrée dans le registre est sujette à caution, notamment en ce qui concerne les informations sur les clients et les aspects financiers. Enfin, des données essentielles manquent totalement, comme les noms des clients.

La conclusion d'Alter UE est que l'approche volontaire de la Commission européenne constitue un échec et que, pour restaurer la crédibilité de son agenda pour la transparence, la Commission doit restructurer entièrement son Registre.

Au 25 mai 2009, seules 1488 structures de lobbying sont enregistrées. Parmi elles, 593 seulement ont des bureaux à Bruxelles. Cela signifie que, jusqu'à présent, seulement 22,8 % des structures de lobbying basées à Bruxelles se sont enregistrées - sur la base d'une estimation du Parlement européen en 2000 de 2600 groupes ayant leurs bureaux à Bruxelles. Les taux d'enregistrement sont bas pour toutes les catégories de « représentants d'intérêts ». Un nombre important parmi les principales sociétés de lobbying, groupes de lobbying du monde des affaires et des industries ayant des bureaux à Bruxelles manquent toujours dans le Registre. Les grands cabinets d'avocats qui fournissent des services de lobbying et la plupart des *think tanks* basés à Bruxelles font complètement défaut. Ceci pose un problème sérieux pour la crédibilité du Registre, problème qui ne peut pas être résolu sans une approche obligatoire.

Recommandations pour améliorer la conformité

- 1. Prendre immédiatement des mesures effectives pour rendre la non-conformité aussi difficile que possible, notamment pour les cabinets juridiques et les *think tanks*

Par exemple, l'accès aux réunions officielles, les organes consultatifs et les processus de consultation des institutions de l'Union européenne devraient être subordonnés au fait de remplir les obligations en matière de divulgation du lobbying. Le fait de relier le registre de la Commission à celui du Parlement européen n'entraînera pas de fait un régime obligatoire, contrairement à ce qui a été suggéré. Le système du Parlement permet à des milliers de lobbyistes d'entrer avec des passes pour la journée, sans avoir à s'enregistrer.

- 2. Prendre des mesures pour développer un registre obligatoire.

Développer un système obligatoire pour remplacer le système actuel volontaire, comme demandé par le Parlement européen dans sa Résolution de mai 2008.

Des règles de divulgation financière trop vagues

Les exigences de la Commission en matière de rapports sont trop confuses et de nature à induire en erreur. Les sociétés de conseil en lobbying peuvent éviter la divulgation d'informations financières significatives et dissimuler l'importance du travail de lobbying qu'elles effectuent pour des clients. L'option permettant de déclarer les clients dans des tranches de 10% des chiffres d'affaires des lobbyistes masque la taille des activités, favorise les grandes entreprises par rapport aux plus petites et ne sont pas transparentes. Le taux de dépenses le plus élevé prévu actuellement est « supérieur à 1 million € », ce qui rend impossible d'évaluer l'importance des activités de lobbying des grandes entreprises et d'estimer le total des dépenses de lobbying à Bruxelles.

Il est actuellement impossible de savoir combien une entreprise dépense en matière de lobbying à Bruxelles. Les contributions financières à des cabinets de lobbying enregistrés sont répertoriées dans des cases très larges et vagues. Les contributions à des sociétés de lobbying non répertoriées dans le registre sont souvent passées sous silence sous le prétexte d'éviter « d'être comptées deux fois » et du coup, elles n'apparaissent pas du tout. Les contributions à diverses fédérations d'industries ne sont généralement pas signalées non plus. Un problème similaire existe avec les contributions d'entreprises à des *think tanks* qui ne sont pas tenus d'indiquer leurs sources de revenus. Une approche cohérente serait nécessaire.

L'absence d'une définition claire des éléments à inclure dans le calcul des dépenses de lobbying permet à des sociétés de lobbying, des entreprises, et groupes de lobbies du monde des affaires d'enregistrer des montants qui sont presque certainement inférieurs à leurs dépenses réelles.

Actuellement les inscriptions dans les différentes catégories peuvent s'effectuer selon différentes façons de calculer les données. Alors que lobbyistes de l'industrie sont invités à donner une estimation *de bonne foi* de leurs dépenses de lobbying à Bruxelles, des organisations d'intérêt public sont invitées à communiquer leur budget total. Cela crée la confusion et rend impossible la comparaison des dépenses dans différentes catégories.

Recommandations pour améliorer la qualité de l'information financière

1. Formuler des exigences de divulgation plus précises

Etablir des rapports selon des tranches de 10.000 €. Suppression de l'option de 10% pour les sociétés de lobbying. Suppression de la possibilité de signaler des budgets de lobbying "> = 1 million €". Les cabinets de lobbying avec un chiffre d'affaires important doivent fournir une véritable transparence.

2. Enlever toutes les lacunes

Élaborer des lignes directrices claires sur la double déclaration. Les contributions à des groupes de lobbying, fédérations et *think tanks* non enregistrés doivent être déclarées.

3. Les think tanks devraient fournir la liste de leurs bailleurs de fonds et les chiffres de leurs revenus correspondant.

4. Fournir des instructions claires sur la façon de déclarer les dépenses de lobbying

Clarifier ce qui doit être inclus dans le calcul des dépenses de lobbying. Non seulement les coûts directs liés aux activités de lobbying doivent être déclarés, mais également tous les frais des *activités menées dans le but d'influencer la formulation de politique et processus décisionnels des institutions européennes*, comme prévu initialement par la Commission. ALTER-EU et le Groupe de contact de la société civile auprès de l'UE ont élaboré un ensemble complet de lignes directrices pour la divulgation financière, qui pourrait servir d'exemple.

5. Permettre l'enregistrement des données comparables

Tous les déclarants devraient enregistrer les données financières selon les mêmes lignes directrices et le même format.

6. Introduire l'obligation d'établir des rapports plus fréquents

(deux fois par an), avec des échéances officielles indiquant quand les rapports doivent être déposés.

D'importantes informations manquent

Un-e citoyen-e de l'UE qui consulte le registre cherchera en vain des noms de lobbyistes individuels. Ce sera seulement lorsque les noms des lobbyistes individuels seront communiqués que la transparence sera établie sur le fait de savoir qui fait du lobbying sur les institutions de l'UE et combien de lobbyistes parcourent les couloirs de Bruxelles.

Donner les noms permettra également d'identifier les conflits d'intérêts potentiels, par exemple, dans le cas de fonctionnaires de la Commission qui passent à des emplois de lobbying dans le secteur privé (*pantouflage*). En outre, l'identité des clients reste souvent un mystère, par exemple quand ils ne figurent que sous forme d'une abréviation au lieu de leur nom complet.

Actuellement, le registre ne donne que des informations très générales sur les domaines dont traite une organisation de lobbying. Il ne donne aucune information sur les secteurs visés par l'activité de lobbying –

sans parler des dossiers législatifs - ce qui rend impossible d'évaluer l'impact d'une campagne de lobbying sur un domaine politique précis.

La Commission autorise certaines exceptions problématiques. Actuellement, des *activités répondant à une demande directe de la Commission* sont exemptées de la divulgation, ce qui permet à des lobbyistes et des groupes d'intérêt de cacher une partie de leurs activités de lobbying (et les dépenses afférentes). Cette exception signifie que des groupes d'intérêt ayant des relations étroites avec la Commission, fréquemment invités à des comités, des auditions et des groupes d'experts, sont autorisés à inscrire des montants moins élevés que les autres groupes d'intérêt.

Ces lacunes vont à l'encontre de la transparence. Dans sa forme actuelle, le registre est inadéquat pour répondre aux questions les plus évidentes, telles que : quels sont les plus grands groupes de lobbying ou ceux qui dépensent le plus ? Combien une organisation a-t-elle dépensé sur les différents types de lobbying - interne, cabinets de conseil, groupes de lobbies, *think tanks*, etc ? Combien de structures de lobbying sont actives sur une question donnée, et qui les finance ?

Recommandations pour inclure d'autres informations essentielles

1. Assurer la transparence sur l'identité des lobbyistes et des clients

Les noms des lobbyistes individuels doivent être indiqués, comme demandé par le Parlement européen dans sa Résolution de mai 2008. Des informations sur les antécédents d'emplois à des postes exécutifs ou parlementaires devraient également figurer. Les clients doivent être répertoriés avec le nom complet de l'organisation ou de l'entreprise.

2. Inclure des informations sur les questions qui font l'objet du lobbying

Intégrer l'obligation de rapporter sur les directives spécifiques, les rapports et dossiers faisant l'objet du lobbying, et, quand c'est pertinent, au nom de qui et avec quel budget.

3. Mettre fin aux exemptions problématiques

Les exemptions accordées à des secteurs précis, comme la politique de concurrence ou pour des activités spécifiques, telles que "en réponse à la demande directe de la CE" doivent être supprimées.

4. Améliorer les fonctions du registre en matière de recherche et de comparaison

Des améliorations techniques devraient être apportées pour permettre de répondre à des questions de base et de faire des comparaisons.

Un contrôle inefficace

La Commission n'a pas mis en place de mécanisme de contrôle pour vérifier les enregistrements irréalistes. Le registre est de plus en plus encombré, avec des enregistrements d'associations au sein de l'Union européenne mais qui n'ont pas de lobbying européen. Il n'y a pas d'organisme de contrôle qui vérifie si les informations fournies par une structure inscrite sont correctes, ou si le déclarant existe réellement.

Parallèlement la procédure prévue par la Commission européenne pour les plaintes concernant les inscriptions erronées ou trompeuses s'est avéré inefficace. Les informations irréalistes n'ont pas été traitées de façon appropriée.

Aucune sanction effective pour non-conformité, pour mise en ligne d'informations fausses ou ne respectant pas le code de conduite n'est prévue. Actuellement, la seule sanction possible est l'exclusion du

registre. Mais comme l'exclusion ne peut empêcher une organisation de faire du lobbying auprès des institutions de l'UE, cette sanction est dénuée de sens..

Recommandations pour un contrôle significatif

1. Mettre en place un organisme public de contrôle indépendant

Un organisme public de contrôle indépendant doit garantir que tous les lobbyistes s'enregistrent, fournissent des informations correctes et complètes, établissent des rapports régulièrement et respectent des règles sur la conduite du lobbying.

2. Mettre en place un seuil

Ceci aurait pour but d'exempter les acteurs qui ne font pas ou peu de lobbying européen afin de simplifier le registre, et de le concentrer sur ceux qui mènent régulièrement un travail de lobbying à Bruxelles.

3. Améliorer la procédure pour recevoir les plaintes

L'organisme de surveillance indépendant doit disposer des pouvoirs nécessaires pour enquêter sur toutes les allégations de violations du système de divulgation du lobbying et pour lancer des enquêtes de sa propre initiative. Toute personne physique ou morale devrait être en mesure de déposer une plainte concernant des violations des règles d'éthique et de transparence européennes et doit être assurée d'une enquête et d'une réponse complète. Les plaintes et les résultats des enquêtes doivent être mises à disposition du public sur le site de la Commission.

4. Mettre en place des sanctions efficaces

Les contrevenants devraient être exclus et figurer sur une liste publique. Dans des cas graves, comme la présentation d'informations fausses ou trompeuses, d'autres sanctions ou des amendes administratives sont nécessaires. La Commission devrait examiner la possibilité de poursuites pénales contre les formes graves et les récidivistes. C'est le cas aux États-Unis.

P.-S.

- [Pour télécharger le rapport complet \(en anglais\)](#)
- [Informations sur l'encadrement du lobbying à l'Assemblée nationale en France](#)