

L'INITIATIVE EUROPEENNE POUR LA TRANSPARENCE : QUELLE REGLEMENTATION POUR LE LOBBYING A BRUXELLES ?

Cornelia Woll

Chargée de recherche – CERI / Sciences Po

La question de la démocratie est devenue un enjeu central pour les Institutions européennes au regard de l'euro-scepticisme parmi les opinions publiques et de la crise constitutionnelle de 2005. Familiariser les citoyens avec la politique de l'Union européenne et lutter contre l'image négative d'une administration accusée d'être élitaire et bureaucratique est l'objectif déclaré de la Commission de José Manuel Barroso qui a pris ses fonctions en 2004. La transparence, la responsabilité des décideurs européens et la communication sont ainsi considérées par les Institutions européennes comme les conditions de leur légitimité. A l'initiative de Siim Kallas, commissaire chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte anti-fraude, un groupe de travail transversal réunissant les commissaires Margot Wallström, Siim Kallas, Danuta Hübner et Mariann Fischer Boel a proposé une Initiative européenne pour la transparence en 2005 afin de formaliser les règles d'éthiques du système communautaire. Le 3 mai 2006, la Commission a publié le Livre vert sur la transparence pour lancé un débat public sur ces questions.¹

¹ Commission européenne, *Livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence*, COM (2006) 194 final, 3 mai 2006.



Les propositions se concentrent sur trois domaines liés au risque de fraude et de corruption dans le système communautaire : (1) l'information disponible sur les bénéficiaires des fonds communautaires comme la politique agricole commune, (2) l'intégrité et les normes éthiques s'appliquant aux législateurs à Bruxelles et (3) le contrôle du lobbying. L'Initiative de transparence représente donc le cadre qui fixera les règles de conduites pour les contacts entre acteurs publics et privés. Ce dossier tracera l'origine de cette initiative et en propose une première évaluation.

Un débat sur la réglementation de l'influence des groupes d'intérêt s'impose d'autant plus que la Commission européenne encourage depuis longtemps la participation politique d'une grande variété d'acteurs. Dans un souci de coopération avec la société civile, le dialogue avec les acteurs privés est au centre de la réflexion démocratique au sein des instances européennes. Tout comme dans le Livre blanc sur la gouvernance en 2001, la Commission a récemment souligné sa volonté d'ouvrir le processus politique aux citoyens dans un Livre blanc sur une politique de communication européenne.² Peu avant, elle a présenté son « Plan D pour la démocratie, le dialogue et la discussion ».³ Ces initiatives témoignent de la volonté de surmonter le fossé entre l'administration européenne et les citoyens par une politique de communication, mais aussi par une ouverture du processus politique et un travail avec les organisations de la société civile. Sabine Saurugger montre que ces efforts s'inscrivent dans un long travail des acteurs européens pour faire de la participation politique la base de légitimité des instances européennes. Au lieu de parler des « groupes d'intérêt », la Commission européenne se réfère à « la société civile organisée » et tente activement d'améliorer ces contacts pour renforcer les bases du contrôle démocratique dans l'Union européenne. L'Initiative de transparence fait partie de cette évolution qui est à la fois une stratégie discursive et un apprentissage politique.

Les limites de ce nouveau impératif participatif promu par la Commission européenne ont été soulignées par un grand nombre d'acteurs politiques dans le processus de consultation autour du Plan D et du Livre blanc pour une politique de communication. En soulignant le poids des lobbies à Bruxelles, ces voix critiques

² Commission européenne, *Gouvernance européenne – un livre blanc*, COM(2001) 428 final, 25 juillet 2001 et Commission européenne, *Livre blanc sur une politique de communication européenne*, COM(2006) 35 final, 1 février 2006.

³ COM (2005) 494 final, 13 octobre 2005.

mettent en garde que plus d'ouverture n'améliore pas forcément la participation démocratique.⁴

C'est en réponse à ces avertissements que l'Initiative de transparence se concentre sur le lobbying. Selon les estimations de la Commission, 15 000 lobbyistes travaillent à Bruxelles. 2600 groupes d'intérêt y ont un bureau de représentation et génèrent entre 60 et 90 millions d'euros de recettes par an.⁵ Presque 5000 lobbyistes sont accrédités dans le registre du Parlement européen. Selon Siim Kallas, seulement 500 de ces 15000 lobbyistes ont souscrit à un code de bonne conduite volontaire.⁶

Les premières tentatives de réglementation remontent aux années 1990. Inspiré par la législation aux Etats-Unis, le Parlement européen adopte en juillet 1996 le rapport Ford, qui établit un registre pour les lobbyistes qui souhaitent accéder au bâtiment parlementaire et qui propose un code de bonne conduite. En même temps, le rapport Nordmann demande à ce que les parlementaires donnent des informations sur leurs affiliations professionnelles et leurs sources de revenus.⁷ Le premier code de conduite est publié par la Society of European Affairs Professionals (SEAP), fondé en 1997. L'European Public Affairs Consultancies Association (EPACA) fondé en 2005 affiche un code de conduite comparable pour ses 31 cabinets de conseil. En soulignant qu'ils suivent ces codes de manière informelle depuis bien plus longtemps, ces groupes d'intérêts revendiquent l'autoréglementation comme meilleure procédure de contrôle.

Pour les critiques de la culture de lobbying à Bruxelles, ces promesses ne sont guère suffisantes. Depuis dix ans, le Corporate Europe Observatory et d'autres organisations non-gouvernementales s'opposent à l'influence des groupes économiques dans l'Union européenne et demandent une réglementation plus stricte. Richard Balme et Didier Chabanet montrent que les revendications de ces groupes, qui se sont alliés en 2005 sous le nom ALTER-EU, ont fortement influencé l'ambition de la Commission pour son Initiative de transparence, comme l'illustre l'histoire suivante. En janvier 2007, Siim Kallas a adressé des courriers aux 55 conseillers spéciaux à Bruxelles, leur demandant de confirmer l'absence de conflits

⁴ Future EU Conference – more involvement of civil society needed, in: EurActiv.com, 12. Juni 2005.

⁵ "Transparency – EU lobbying seen through the eyes of three Brussels-based practices," *European Report*, no. 3076, 2 mai 2006.

⁶ Raphael Minder, "Brussels to review lobbying," *Financial Times*, 19 janvier 2006, p. 6.

⁷ Justin Greenwood, "Regulation lobbying in the European Union – Democratic deficit, public standards or symbolic politics?" in Joachim Jens Hesse et Theo A.J. Toonen (dirs.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, Baden Baden, Nomos, 1996, p.95-112.

entre leurs affiliations professionnelles et leur fonction de conseiller. N'ayant pas répondu à temps, Rolf Linkohr, conseiller spécial du commissaire à l'énergie Andris Piebalgs, a été licencié, mis en cause par une lettre du Corporate Europe Observatory qui révélait que Monsieur Linkohr était également dirigeant d'un cabinet de conseil.⁸

Pourtant, le besoin de réglementation nous dit peu sur les meilleures mesures à adopter. Trouver une définition de lobbying n'était déjà pas sans difficulté. Dans le Livre vert, le lobbying couvre « toute activité qui vise à influencer les politiques et les décisions des organes et des institutions européennes ». Des lobbyistes sont donc « des personnes qui font du lobbying en étant employées par une des nombreuses organisations, comme les cabinets de conseil en affaires publiques, les cabinets d'avocats, des organisations non gouvernementales, des think tanks, des groupes industriels ou des représentants d'entreprises ('Lobbyistes internes'). »⁹ Afin d'augmenter la transparence, le livre vert met en avant plusieurs mécanismes. D'abord, il propose d'améliorer la base de données sur la consultation avec la société civile de la Commission européenne CONECCS.¹⁰ L'enregistrement s'effectue sur une base volontaire, mais la Commission souhaite donner des incitations comparables au registre du Parlement européen pour permettre une participation plus systématique. La mise à disposition d'information sur les contacts et l'évolution des dossiers permettra ensuite au public de surveiller qui participe à l'élaboration d'un projet politique. Dans une première évaluation, Irina Michalowitz étudie ces mécanismes et s'interroge sur leurs pertinences. Malgré les bonnes intentions, elle estime que les mesures sont mal adaptées à la réalité du lobbying européen et risquent ainsi de s'avérer inefficaces.

L'Initiative européenne pour la transparence illustre le rôle ambigu que jouent les contacts entre acteurs publics et privés pour la légitimité des Institutions européennes : d'un côté, la participation des organisations de la société civile améliore la communication entre l'administration et les citoyens européens, de l'autre, elle rend les instances européens vulnérables à l'influence biaisée. Une discussion publique autour de ces questions est essentielle pour l'Union européenne, même si les réponses apportées sont fortement limitées.

⁸ « S. Kallas veut faire la lumière sur les conseillers spéciaux à Bruxelles », EurActiv.com, 19 février 2007.

⁹ Commission européenne, *Livre vert sur une initiative européenne en matière de transparence*, COM (2006) 194 final, 3 mai 2006. p. 5. Traduction de l'auteur.

¹⁰ CONECCS est l'abréviation de « Consultation, the European Commission and Civil Society », http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_de.htm.

Aux Etats-Unis, souvent cités comme la référence en matière de réglementation, le Federal Regulation of Lobbying Act de 1946 a établi un registre pour tous les acteurs rémunérés pour influencer les membres du Congrès américain. En 1991, une étude du U.S. Government Accountability Office a révélé les insuffisances de ce registre. Non seulement la plupart des lobbyistes ne se sont pas enregistrés, mais les déclarations de dépenses se sont avérées pour le moins surprenantes : 60% des lobbyistes n'ont déclaré aucune activité financière, 90% n'ont déclaré aucune dépense pour les salaires ou les commissions, 95% n'ont déclaré aucun frais de publicité ou de relations publiques et seulement 32% ont indiqué une législation spécifique qu'ils ont tenté d'influencer.¹¹ Afin d'éviter ces dérives associées à un registre minimaliste, le Lobbying Disclosure Act de 1995 prévoit un registre obligatoire et une procédure de déclaration d'activité pour tous les lobbyistes professionnels. A la suite du scandale autour de Jack Abramoff, cette réglementation a été renforcée en 2006 par le Legislative Transparency and Accountability Act, qui spécifie entre autre de manière extrêmement précise ce qui constitue un cadeau à un décideur.

Dans une appréciation pessimiste, l'Initiative européenne pour la transparence nous amène au niveau de la législation américaine de 1946. Il reste à savoir si les procédures de contrôle éthique dans l'Union européenne sont capables de préserver une image positive de l'administration européenne. Il semble évident que la Commission Barroso a tout intérêt à éviter une image de fraude ou de corruption dans le contexte de la récente mise en question de l'intégration européenne. Mais en poursuivant la comparaison avec les Etats-Unis, un optimiste nous fera remarquer que nous avons bien plus que 50 ans avant de nous attendre à un scandale à la Jack Abramoff en Europe.

¹¹ House of Representatives, « Lobbying Disclosure Act of 1995 » 104th Congress Report no. 104-339, 14 novembre 1995.

Lecture supplémentaire

Richard Balme et Didier Chabanet, *Collective Action and European Democracy*, Lanham, Md., Rowman & Littlefield, 2007.

Emiliano Grossman, Lobbying et vie politique. *Problèmes politiques et sociaux*, no. 918, 2005.

Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, Collection U (Sociologie), 2006

Irina Michalowitz, *EU Lobbying - Principals, Agents and Targets: Strategic Interest Intermediation in EU Policy-making*, Lit-Verlag, Münster 2004.

Helen Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne : trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2005.

Sabine Saurugger (dir.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, l'Harmattan, Collection Logiques politiques, 2003.