

I. LA COMMISSION EUROPÉENNE HORS DE CONTRÔLE

« La Commission européenne forme un gouvernement sans peuple ni opinion publique¹ », constate Martin Pigeon, chercheur pour l'ONG Corporate Europe Observatory spécialisée dans la surveillance des lobbies bruxellois. Selon lui, « la plupart des grands lobbies historiques à Bruxelles, qu'il s'agisse du patronat, des syndicats, des environnementalistes, des consommateurs ou des fermiers, ont été constitués à la demande de la Commission et financés par elle ». En l'absence de matérialité d'une opinion publique, l'Union européenne a privilégié une légitimité démocratique basée sur le dialogue avec une société civile constituée de représentants d'intérêts, intégrant ainsi les différents lobbies dans son processus décisionnel. Selon la Commission, « les représentants d'intérêts peuvent exercer une fonction essentielle dans le dialogue ouvert et pluraliste sur lequel repose un système démocratique » ; ils sont, pour les députés au Parlement, « une source importante d'information dans le cadre de l'exercice de leur mandat² ». Certes, mais ces représentants d'intérêts ont-ils vocation à écarter des affaires européennes les différents peuples qui constituent l'Union ? Autrement dit, le lobbying peut-il permettre à lui seul la juste représentation de l'intérêt général des peuples et assurer un fonctionnement démocratique des institutions européennes ? Si tous les intérêts sont représentés, cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont tous égaux, ou qu'ils possèdent les mêmes moyens de persuasion pour influencer les politiques communautaires. L'expérience démontre que les intérêts économiques prévalent souvent sur ceux portés par les syndicats ou les défenseurs de l'environnement.

Au fil de la construction européenne, cette « société civile » s'est principalement structurée autour d'intérêts économiques et catégoriels défendus par des professionnels de l'influence. Aujourd'hui, les lobbyistes sont parfaitement intégrés à la classe dirigeante européenne constituée d'un peuple d'expatriés installés au cœur de la bulle bruxelloise, partageant avec les fonctionnaires et représentants européens un même quotidien de travail, ainsi qu'une grande proximité sociale (statut, étude, salaire). La réalité de cet esprit de classe explique en partie l'autonomisation progressive d'une « eurocratie³ » coupée de ses bases populaires dont l'image, associée à l'arrogance politique des dirigeants européens, contribue largement à l'euro-scepticisme ambiant. Si, dans le contexte de repli nationaliste que connaissent certains pays du continent, l'idée d'un « peuple européen » rassemblé autour d'un intérêt général devient difficile à se représenter, cela ne saurait servir d'argument pour nier l'existence d'intérêts communs et d'aspirations démocratiques partagées entre les Européens.

Jusqu'au milieu des années 2000, la primauté donnée aux lobbies n'a fait l'objet d'aucun encadrement strict afin d'assurer une juste représentativité des divers intérêts. Cette question de la sur-représentation des intérêts économiques au sein des institutions européennes s'inscrit dans un débat historique opposant deux visions irréconciliables du modèle européen : d'un côté, l'intégration des économies nationales au sein d'un marché commun libéral ; de l'autre, la construction d'une Europe des peuples fondée sur des valeurs démocratiques. Malheureusement, la négation du vote de trois peuples (Irlande, Pays-Bas et France) opposés au projet de Constitution européenne en 2005 et le passage en force du Traité de Lisbonne en 2007 marquent un coup d'arrêt brutal à la construction d'une Europe démocratique.

Plus profondément encore, le déficit démocratique européen est inscrit au cœur même de son fonctionnement institutionnel puisque le Parlement européen, seul organe élu, n'a toujours pas la possibilité d'initier des lois et des règlements, monopole de la Commission en la matière oblige. Quant au Conseil des ministres de l'Union européenne, il a finalement davantage de prérogatives (vote de toutes les lois, nomination et recommandation) que le Parlement dans le processus législatif, paradoxe d'une confusion grave dans la séparation des pouvoirs où l'exécutif et le législateur ne font qu'un ! C'est donc au milieu de cette machinerie institutionnelle complexe, peu représentative et déconnectée de l'opinion publique, que viennent se greffer les lobbies afin d'influencer le processus décisionnaire de la Commission et du Parlement.

¹. Martin Pigeon, entretien réalisé avec l'auteur le 28 janvier 2013.

². Note du Parlement européen sur les « Droits d'accès pour les représentants de groupes d'intérêt », 2011.

³. Didier Georgakakis, *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Éditions Economica, 2012.

LES LOBBIES DANS L'ADN EUROPÉEN

Il faut se replonger dans l'histoire de la construction européenne – notamment les années 1980 et l'adoption de l'Acte unique en 1986 – pour comprendre comment les lobbies ont réussi à se substituer progressivement aux peuples. Dans l'impasse politique, alors que sévissait (déjà) une crise économique, les dirigeants européens ont réorienté le projet d'Union des peuples d'Europe vers un projet libéral encouragé, voire dessiné, par le secteur privé et les industriels européens désireux de réformer la « vieille Europe sociale ». Un ouvrage collectif essentiel démontre comment les grands groupes industriels sont devenus des acteurs majeurs du jeu politique international grâce à leur influence au plus haut niveau⁴. Cet ouvrage documente en particulier la pénétration de l'European Round Table of Industrialists (ERT, ou « Table ronde européenne des industriels »), un groupe de pression regroupant quelque 45 capitaines d'industrie, tous dirigeants de multinationales européennes. Parmi les firmes actuellement représentées figurent Bayer, BP, Total, DaimlerChrysler, Fiat, Renault, Ericsson, Siemens, Nokia, Philips, Nestlé et Unilever. Se donnant pour mission de relancer l'Europe en pleine crise, l'entente entre la Table ronde et la Commission a joué un rôle historique dans l'élaboration de l'Acte unique européen, trouvant en la personne de Jacques Delors un intermédiaire de premier ordre.

En 1985, le président de l'ERT Wisse Dekker, fondateur de Philips, envoie à Jacques Delors – tout juste nommé à la tête de la Commission – une copie du projet « Europe 1990 : un agenda pour l'action » dont l'objectif vise à faire tomber les barrières commerciales, harmoniser les réglementations et abolir les frontières fiscales sur les cinq prochaines années. La même année, le rapport *Missing Links*⁵ rédigé par Pehr Gyllenhammar, le patron de Volvo, encourage le Conseil des ministres à construire un vaste réseau d'autoroutes en Europe. Ce programme est repris par Delors en 1991 dans le projet Trans Europe Network (TEN) et ses 12 000 kilomètres de voies rapides pour poids lourds⁶. En ce début des années 1990, l'ERT est un soutien inconditionnel de la monnaie unique et des accords de Maastricht. En 1993, Jacques Delors expliquera : « Ce que j'ai fait en 1984, c'est de rechercher un consensus par défaut avec les gouvernements qui refusaient tout sauf cette idée d'un grand marché et d'obtenir un consensus par enthousiasme des industriels », ajoutant sans fausse modestie « les dirigeants de l'ERT ont été à l'avant-garde du soutien à mon idée⁷ ». La Commission se rallie aux recommandations de l'industrie, sans prendre en compte les critiques pourtant contenues dans des rapports qu'elle commandera elle-même⁸. En 1989 par exemple, elle ordonna un examen des conséquences du marché unique sur l'environnement, en particulier sur de potentiels effets négatifs concernant le transport de déchets sur une grande échelle, l'acceptation de produits moins rigoureusement contrôlés, l'intensification du trafic routier et la difficulté de mettre en place des taxes environnementales. Plus d'un quart de siècle après l'Acte unique, les lobbies restent des forces de proposition centrales dans l'élaboration des règles européennes, même si leur influence n'est plus aussi assumée par la Commission qu'à l'époque de Jacques Delors...

TRANSPARENCE DU LOBBYING EN EUROPE : FAUX-SEMBLANTS ET INÉGALITÉS

« C'est par les discours, les débats et les votes que doivent se résoudre les grandes questions, avec détermination, patience et dévouement. » Surprenante, cette formule pleine d'emphase démocratique et gravée au pied d'un arbre planté devant le Parlement bruxellois n'a pas pour auteur un des pères fondateurs de l'Union européenne, mais un syndicat d'union des lobbyistes, la Society of European Affairs Professionals (SEAP). « Cette organisation s'est constituée en 1997, au moment où s'ouvrait un débat sur la régulation des lobbies », explique Olivier Hoedeman, fondateur de l'association Corporate Europe Observatory, avant de préciser : « Ils sont arrivés en prônant l'“auto-régulation” : la profession allait édicter ses propres règles, elle se chargerait de son éthique, il n'était pas nécessaire d'en passer par la loi, etc. Ils ont défendu le *statu quo*, et ils ont gagné : ils ne respectent même pas les règles minimales qu'ils s'étaient fixées, par exemple se déclarer comme lobbyistes avant de pénétrer dans les bâtiments⁹. »

⁴. Belén Balanyá, Ann Doherty, Olivier Hoedeman, Adam Ma'anit et Erik Wesselius, *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*, Pluto Press, 2000. Voir également le documentaire *The Brussels Business*, de Friedrich Moser et Matthieu Lietaert.

⁵. Round Table of European Industrialists, *Missing Links. Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure: A Report for the Round Table of European Industrialists*, 1984.

⁶. François Ruffin, « Ainsi naissent les autoroutes », *Le Monde diplomatique*, juin 2010.

⁷. « Demain l'Europe », *Antenne 2*, 7 juillet 1993.

⁸. Belén Balanyá, Ann Doherty, Olivier Hoedeman, Adam Ma'anit et Erik Wesselius, *Europe Inc...., op. cit.*

⁹. François Ruffin, « À Bruxelles, les lobbyistes sont “les garants de la démocratie” », *Le Monde diplomatique*, juin 2010.

Jusqu'en 2008, la stratégie des professionnels du lobbying reste la même : protéger les secrets commerciaux de leurs clients, garantir un encadrement non contraignant, prôner l'autorégulation à travers des chartes de déontologie et surtout éviter toute restriction d'accès aux lieux de pouvoir. Cette année-là, et sous la pression des ONG, la Commission européenne met en place un premier registre des lobbyistes (un système similaire existait déjà depuis 1996 pour le Parlement européen). Basé sur une approche volontaire et un code de conduite non contraignant, la Commission souhaite que son registre « contribue à la transparence, au respect de la législation et de l'éthique, afin d'éviter par exemple des pressions excessives ou un accès illégitime aux informations et aux décideurs politiques¹⁰ ».

En juin 2011, le Parlement européen et la Commission se dotent enfin d'un « registre de transparence commun ». Les inscrits devront désormais fournir le nombre d'employés engagés, les propositions législatives auxquelles ils se sont intéressés ainsi que le montant du financement de l'UE qu'ils ont reçu. L'enregistrement au registre implique également que les organisations s'engagent à respecter un code de conduite commun qui les oblige par exemple « à toujours s'identifier par leur nom et l'entité pour laquelle elles travaillent, et à ne pas obtenir d'informations par des moyens malhonnêtes ». Cependant le registre reste volontaire et non obligatoire tandis que le code de conduite se limite à une déclaration de bonnes intentions sans possibilité de sanctions en cas de manquement.

Si l'on en croit le nouveau registre de transparence commun mis en place le 23 juin 2011, il existait en 2013 plus de 5 750 « entités » intervenant auprès de la Commission et du Parlement. Il faut dire que la définition du lobbying retenue est extrêmement large : il s'agit de toute initiative visant à « influencer sur l'élaboration des politiques et des processus décisionnels des institutions européennes ». Ce cadre général englobe donc les fédérations d'entreprises, les syndicats, les cabinets de conseil et d'avocats d'affaires, les associations ou les *think tanks*, mais aussi les représentants religieux ou de collectivités territoriales. Toutes ces catégories sont amalgamées sans distinction d'objectifs, de moyens ni même de représentativité. Le registre recense ainsi 670 cabinets d'avocats et de lobbying inscrits, sans distinction d'effectifs, et plus de 2 860 représentants d'intérêts. De leur côté, les représentants d'associations comptent 1 496 inscrits tandis que les « groupes de réflexion » (*think tanks* et universitaires) sont près de 400. Selon les estimations classiques, ce serait au total plus de 15 000 lobbyistes qui seraient présents dans la capitale européenne (pour 21 500 employés de la Commission à Bruxelles et 754 eurodéputés).

Plus de deux ans après sa création, le bilan du registre européen de la transparence est mitigé : entre déclarations inexactes et absence d'enregistrement de certains acteurs influents, la démarche volontaire voulue par le commissaire Maroš Šefčovič semble déjà atteindre ses limites. Malgré un cadre plus strict, de puissantes industries continuent d'ignorer les règles européennes de transparence sans que cela les empêche de trouver porte ouverte à la Commission. « Le registre volontaire échoue par le manque d'engagement d'une part importante des lobbyistes à s'enregistrer. D'autre part, il reste rempli de données incomplètes et invérifiables », indique la plate-forme associative Alter-EU, spécialisée dans la surveillance des pratiques de lobbying européen¹¹. Parmi les exemples cités, la société de vente en ligne eBay déclarait en 2012 un budget lobbying inférieur à 50 000 euros alors qu'elle aurait employé au moins cinq lobbyistes, dont deux étaient accrédités auprès de la Commission. À l'inverse, une entreprise turque ne disposant d'aucun bureau en Europe et produisant des vêtements biologiques pour bébés se voit propulsée parmi les trois plus gros contributeurs bruxellois, avec un budget lobbying déclaré de 20 millions d'euros, probable résultat... d'une erreur de traitement. Malheureusement, sans astreinte sur l'authenticité et la vérification des données fournies par les services de la Commission en charge du registre, la conformité des informations ne peut tout simplement pas être garantie.

Alors que le Parlement a émis à plusieurs reprises le souhait d'évoluer vers un régime d'inscription obligatoire, la Commission défend toujours une approche volontaire. En mai 2013, Maroš Šefčovič précisait sa position sur son blog individuel : « J'ai toujours pensé que l'approche volontaire était la meilleure pour les institutions européennes, notamment à cause des nombreux problèmes légaux qui se posent. Pour obliger les gens à s'enregistrer, il faudrait une base légale sur laquelle s'appuyer. Il y a aussi la question de définir qui devra être enregistré obligatoirement et quelles devraient être les sanctions. Je suis convaincu que la vaste majorité des groupes d'intérêts n'a rien à cacher et qu'à terme ils s'enregistreront tous¹². » En novembre 2013, alors qu'une commission réunissant le Commissaire Šefčovič et un groupe d'eurodéputés travaillait sur une révision du registre, le journal allemand *Der Spiegel* révélait que le président de ce groupe, le député allemand

¹⁰. Note de synthèse sur la législation européenne : le registre du lobbying, Commission européenne, 2011.

¹¹. Alter-EU, *Rescue the Register! How to Make EU Lobby Transparency Credible and Reliable*, Rapport Alter-EU, juin 2013, p. 6.

¹². Maroš Šefčovič, "Getting it right on transparency", blog individuel du vice-président de la Commission européenne, mai 2013 (traduction de l'auteur), <http://blogs.ec.europa.eu/sefcovic/getting-it-right-on-transparency/>

Rainer Wieland, était partenaire d'un cabinet d'avocats bruxellois offrant des services de « consulting », un potentiel conflit d'intérêts qu'il avait oublié de mentionner à ses collègues¹³...

Pour les universitaires Justin Greenwood et Joanna Dreger, auteurs d'une étude d'impact du registre du lobbying en avril 2013, « la couverture du registre englobe désormais les trois quarts des organisations à but lucratif ou liées au business, et environ 60 % des ONG. Ces chiffres représentent tout de même une proportion significative pour un registre volontaire, mais cela ne permet pas d'atteindre l'objectif d'une "obligation d'inscription *de facto*" comme se l'était fixé la commission à la création du registre¹⁴ ». Les chercheurs soulignent également une certaine confusion dans les activités déclarées, indiquant dans leur étude que les associations vitrines, « faux-nez » de l'industrie, comptent pour 15 % des ONG enregistrées alors qu'elles devraient être listées parmi les groupes de lobby commercial.

Au-delà du formalisme bureaucratique de cette catégorisation des acteurs du lobbying, le sociologue David Demortain, qui a passé une longue période en observation participante au sein d'un grand cabinet de lobbying, met en exergue « la particularité du contexte bruxellois » et les inégalités de pouvoirs entre les différents acteurs. Selon lui, « les réseaux d'action publique restent peu accessibles pour les acteurs non rompus à leurs normes. L'enjeu démocratique réside dans l'accès aux acteurs publics et institutions, qui reste limité pour les groupes professionnels, mouvements sociaux, petites entreprises, qui ne sont pas organisés au niveau européen, ni présents en permanence à Bruxelles. Ces acteurs souffrent donc d'un désavantage quant à leur capacité à établir le type de relation interpersonnelle que le lobbying implique. En outre, d'un point de vue structurel, le coût financier de telles opérations par des professionnels du lobbying [estimées entre 200 000 et 400 000 euros par l'auteur] pose le problème d'une inégalité dans l'accès¹⁵ ».

Ces inégalités d'accès et de moyens constituent un problème central dans la juste régulation des lobbies et la question de leur représentativité. Par exemple, si l'influence du lobby du Conseil européen de l'industrie chimique (Cefic) – impliqué dans les négociations du programme Reach sur la régulation des substances chimiques en Europe – est aussi importante, c'est que l'organisme compte quelque 170 employés et représente plus de 29 000 compagnies, sans parler des lobbyistes *in-house* travaillant directement pour les grandes entreprises de la chimie. Davantage que la seule transparence, les mesures dites de divulgation (*disclosure*) – qui imposent de rendre publics la masse salariale et les moyens budgétaires engagés sur une campagne – apparaissent donc comme un instrument primordial pour organiser une représentation équitable des intérêts. Malheureusement, loin de cet idéal, une poignée d'entreprises parmi les plus influentes continuent de jouer la carte d'un lobbying opaque pour imposer leurs intérêts. En octobre 2013, une enquête du *New York Times* révélait les pratiques opaques des grands cabinets d'avocats d'affaires américains installés sur la place bruxelloise¹⁶. Astreints par la loi de déclarer leurs activités de lobbying outre-Atlantique, ces avocats d'affaires refusent de s'inscrire au registre du lobbying européen, préférant dissimuler les intérêts de leurs clients derrière le secret professionnel, bien qu'il s'agisse ici d'activités économiques sans lien avec la justice. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que l'intervention des juristes est fondamentale dans le processus de lobbying lorsqu'il s'agit de rédiger de nouveaux règlements ou de les amender.

Selon Alter-EU, plus de cent entreprises impliquées dans le lobbying à Bruxelles ne déclarent toujours aucune activité de la sorte dans le registre. Parmi les grands absents, on compte notamment Apple et Amazon qui ferrailent aux côtés de Google et Facebook (« Bande de Gafa ») pour limiter la portée d'un projet de règlement européen relatif à la protection des données personnelles en ligne. En mars 2013, le site allemand Lobbyplag révélait qu'Amazon avait fait déposer dix amendements au texte législatif grâce à son travail de lobbying auprès des députés européens¹⁷. Pour Alter-EU, « le cas de Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne et commissaire pour les affaires économiques et monétaires, illustre parfaitement comment le non-respect du registre est toléré au plus haut niveau¹⁸ ». Ainsi, 62 % des rendez-vous que le commissaire a eus entre janvier 2011 et février 2012 se sont faits avec des organismes non enregistrés, dont trois avec les représentants de Goldman Sachs, la banque d'affaires américaine dont aucun représentant n'est inscrit. Aux États-Unis, où la déclaration des activités de lobbying est obligatoire, les registres indiquent que 47 des 51 lobbyistes américains de Goldman Sachs ont utilisé les portes tournantes pour passer de l'admi-

¹³. Von Claus Hecking, "Deutscher EU-Politiker Wieland: Der Lobby-Versteher", *Der Spiegel*, 4 novembre 2013.

¹⁴. Justin Greenwood et Joanna Dreger, "The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?", *Interest Groups and Advocacy*, vol. 2, avril 2013, www.palgrave-journals.com/iga/journal/v2/n2/full/iga20133a.html

¹⁵. David Demortain, « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier », *Terrains et travaux*, n° 8, 2005, p. 18.

¹⁶. Eric Lipton et Danny Hakim, "Lobbying Bonanza as firms try to influence European Union", *The New York Times*, 18 octobre 2013.

¹⁷. Philippe Vion-Dury, « Bruxelles : les textes des lobbies "copiés-collés" dans les lois », *Rue89*, 8 mars 2013.

¹⁸. Alter-EU, *Rescue the Register!...*, *op. cit.*, juin 2013, p. 10.

nistration américaine au service de la firme. En Europe, les vases communicants entre la banque américaine et la haute administration fonctionnent également puisque Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne, ainsi que Mario Monti, ancien président du Conseil des ministres italien, sont tous deux d'anciens cadres dirigeants de la banque. Or, en l'absence de déclaration de ses activités en Europe, il est difficile de savoir si Goldman Sachs emploie des méthodes similaires en recrutant des lobbyistes parmi les anciens dirigeants et hauts fonctionnaires de l'Union européenne. En revanche, le pantouflage est devenu un véritable plan de carrière pour quelques dirigeants européens et hauts fonctionnaires opportunistes.