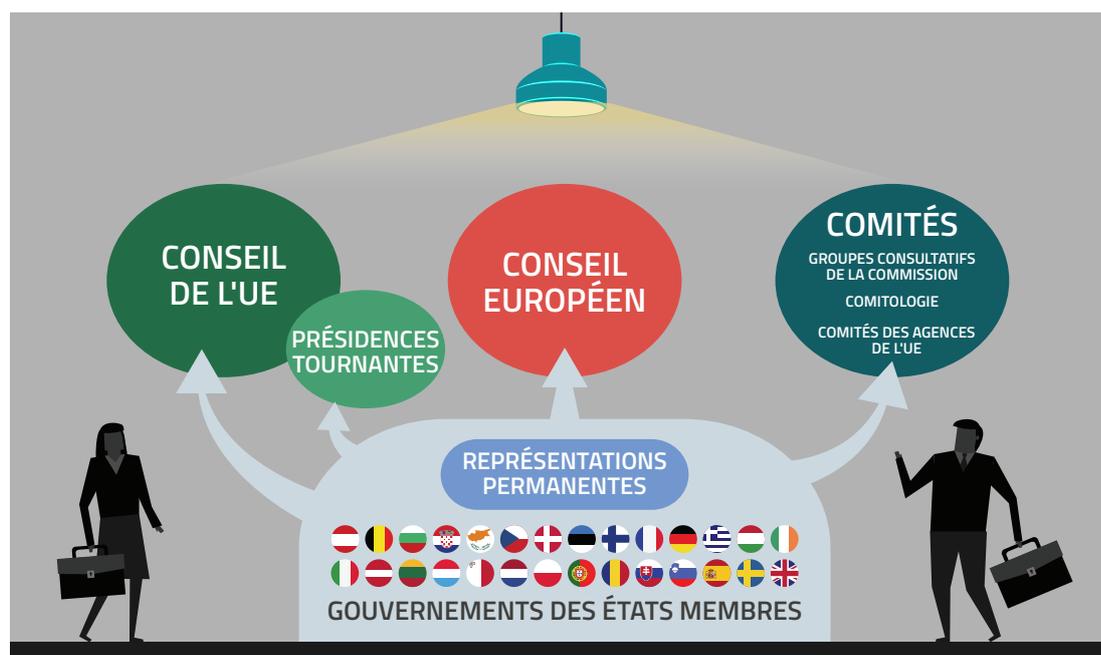


# États capturés : les gouvernements nationaux, défenseurs des intérêts privés au sein de l'UE

Février 2019

Les États membres de l'Union européenne sont étroitement impliqués dans, et responsables de, l'ensemble des législations et des politiques européennes. Les gouvernements fixent la direction stratégique de l'UE, participent de près à la fois à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles européennes, et c'est à eux qu'il revient d'approuver en dernière instance toute la législation de l'Union. Le rapport « États capturés : quand les gouvernements nationaux défendent des intérêts privés au sein de l'UE » met en lumière un déficit démocratique criant : trop d'États membres, sur trop de sujets, sont des États capturés, qui permettent aux intérêts privés d'influencer négativement leurs décisions sur les dossiers européens. Au lieu d'agir pour l'intérêt public de leurs propres citoyens et de ceux de l'UE tout entière, ils sont devenus des véhicules de l'influence des multinationales.



Le rôle des États membres dans les prises de décision de l'UE est mal connu, peu transparent, et rarement étudié. Ce rapport pionnier offre une vue d'ensemble des multiples manières dont les États membres s'y font les intercesseurs des intérêts des grandes entreprises.

## Ses principaux enseignements sont les suivants :

1. **Les intérêts privés**, parmi lesquels les associations professionnelles européennes et nationales et les grandes multinationales, **occupent une place prédominante** dans le lobbying auprès des États membres pour influencer les décisions de l'UE, et ce lobbying est souvent très efficace.
  - o **Les lobbys privés de haut niveau** comme la Table-ronde des industriels européens, le Forum européen des services, le groupe Magritte et quelques autres ciblent les dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires des États membres, jouissant auprès d'eux d'un accès privilégié dont ONG et syndicats sont privés.

- **Les présidences tournantes** du Conseil de l'Union européenne sont une cible favorite des lobbys des multinationales. Ce rapport montre par exemple comment la présidence néerlandaise de 2016 a fait la promotion des intérêts de l'industrie de l'armement ainsi que du « principe d'innovation », un concept inventé par le secteur privé pour saper l'usage du principe de précaution dans les prises de décisions de l'UE. En outre, la pratique consistant à faire « sponsoriser » les présidences tournantes par des grandes entreprises semble être devenue standard.
  - La structuration complexe et opaque des **comités** de l'UE bénéficie également aux lobbys privés qui disposent des ressources et des compétences nécessaires pour influencer leurs décisions. Les processus de prise de décision sur le renouvellement de la licence du pesticide glyphosate ou sur la sûreté du dioxyde de titane, un agent blanchissant, illustrent tous deux l'étendue de l'influence et la ténacité du lobby de la chimie.
  - Les **firmes de lobbying** basées à Bruxelles proposent des services spécifiques aux acteurs privés qui souhaitent influencer les États membres, à l'image de forum annuel sur le gaz organisé par Fleishman-Hillard à destination des fonctionnaires nationaux pour le compte de l'association professionnelle GasNaturally, une plateforme de lobbying pour des géants du gaz comme Shell, Total et RWE.
  - Les intérêts privés représentent – quand les données sont disponibles – une large majorité des rendez-vous de lobbying accordés par les fonctionnaires des **représentations permanentes des États membres à Bruxelles**. Les agents de la Représentation permanente néerlandaise ont eu plus de 500 rendez-vous avec des lobbys entre juin 2017 et 2018, dont 73% avec des représentants du secteur privé, et seulement 15% avec des ONG ou des syndicats.
2. La conséquence de tout ceci est une **asymétrie massive d'influence** sur les prises de décision des États membres dans le cadre de l'UE, dès lors que la société civile est dépourvue de l'accès privilégié et des ressources considérables qui sont celles des multinationales en matière de lobbying.
  3. **Les États membres et les lobbys privés nationaux ont développé une relation symbiotique**, à travers laquelle l'intérêt des entreprises nationales est devenu synonyme – de manière totalement abusive – avec l'intérêt public national lui-même, représenté par le gouvernement en question dans les enceintes européennes. Les exemples les plus extrêmes sont l'influence de l'industrie automobile sur l'establishment politique allemand (et l'impact négatif de cette influence sur la politique climatique de l'UE et la régulation des émissions) ; le géant des télécoms Telefónica, dont la proximité avec le gouvernement espagnol a assuré que ses revendications seraient absorbées et défendues par ce dernier ; l'industrie charbonnière publique qui pousse le gouvernement polonais à faire obstruction à toute ambition climatique ; et la City de Londres, qui a toujours pu compter sur le gouvernement britannique pour appuyer ses exigences de réduire au maximum la portée des régulations financières.
  4. Au niveau de l'Union européenne, **les États membres ont collectivement incorporé et adopté une grande partie des objectifs des multinationales** jusqu'à en faire une partie intégrante de l'agenda officiel de l'UE sur la gouvernance économique (règles budgétaires strictes et austerité) ou la protection des investisseurs dans les traités de commerce (qui permettent aux multinationales de poursuivre des États pour des milliards de compensation lorsque les gouvernements agissent pour protéger les gens et la planète).
  5. Certains États membres **se mettent délibérément au service des lobbys privés**. Les présidences tournantes sont une opportunité privilégiée pour un gouvernement de se faire le champion actif d'un projet, d'un dossier ou d'un secteur industriel national. La récente présidence autrichienne a ainsi organisé un événement de prestige à destination des ministres de l'UE dans les locaux du producteur sidérurgique national Voestalpine, et a même lancé une initiative de promotion

de l'« hydrogène vert » (laquelle favorisera très probablement les gaz fossiles) endossée par les ministres des États membres.

6. Plusieurs **commissaires européens** de la Commission Juncker semblent biaisés en faveur des intérêts des multinationales de leur pays d'origine en termes de nombre de rendez-vous de lobbying, offrant ainsi une nouvelle voie d'influence « nationale » pour ces derniers lorsqu'ils veulent peser sur les décisions européennes. Les commissaires Oettinger, Hill (qui a quitté la Commission en juillet 2016), Cañete, Hogan et Vestager ont tous eu un nombre disproportionnellement élevé de rendez-vous avec des lobbys privés de leur pays d'origine.
7. Les **procédures complexes de prise de décision de l'UE**, le **manque de transparence**, l'absence d'espace pour impliquer les citoyens dans les décisions nationales sur les dossiers européens, et la faiblesse générale des mécanismes parlementaires nationaux se sont combinées pour créer un **déficit de démocratie et de responsabilité publique**, dont les lobbys du secteur privé s'empressent de profiter. Pour ne donner qu'un exemple de l'opacité criante qui caractérise la participation des États membres aux affaires de l'UE, seules 4 représentations permanentes sur 19 (Finlande, Irlande, Pays-Bas, Roumanie) ont fait preuve de transparence sur leurs rendez-vous avec des lobbyistes. Les autres ont refusé de divulguer quoi que ce soit.

La rhétorique nationaliste actuelle accuse l'Union européenne d'imposer de manière illégitime ses lois et ses réglementations aux États nations, et il est parfois très commode pour les gouvernements nationaux de jouer sur cette perception et de rejeter la responsabilité de décisions impopulaires sur l'UE. Cependant il est bien trop simpliste de mettre seulement en cause la bureaucratie européenne et sa complaisance envers les lobbys.

Trop souvent, ces mêmes gouvernements, agissant individuellement ou collectivement, sont des bastions de l'influence des multinationales sur les décisions européennes. On constate un risque très élevé de « capture » par les intérêts privés de certains États membres sur certains dossiers, au détriment de la démocratie et de l'intérêt public. Et cela tend à empirer.

Avec ce rapport, nous espérons alerter la société civile et les décideurs sur la menace que les lobbys du secteur privé représentent, à travers leur influence sur les États membres, pour l'intégrité des prises de décision de l'UE. Nos recommandations proposent une première série de mesures pour commencer à contrebalancer cette influence. Celles-ci incluent :

1. Les gouvernements des États membres doivent **changer de culture et adopter des règles** au niveau national pour réduire le risque d'influence des multinationales sur les décisions européennes, notamment en mettant fin à l'accès privilégié dont jouissent les lobbys du privé et en assurant une transparence totale du lobbying.
2. Le **droit de regard des parlements nationaux** en amont des décisions de leurs gouvernements sur les dossiers liés à l'UE doit être renforcé, de même que l'obligation de ces derniers de rendre des comptes suite aux décisions prises.
3. Les institutions de l'UE doivent agir de manière urgente pour combler le **déficit démocratique** qui caractérise leur fonctionnement. Ce qui implique de réformer la manière d'opérer du **Conseil de l'Union européenne**, du **Conseil européen**, ainsi que de la Commission européenne en matière de **comitologie** et de **groupes d'experts**.
4. Nous avons un besoin urgent de **nouveaux modèles permettant aux citoyens d'en savoir plus et de faire valoir leur opinion** sur les affaires de l'UE et sur le rôle décisionnel des États membres dans ce domaine. Ce qui pourrait passer par exemple par des auditions participatives au niveau national sur les textes législatifs européens en cours d'élaboration, par des consultations en lignes, etc.

## Comment la France sert de véhicule aux intérêts privés au niveau de l'UE

**Taxe sur les transactions financières (TTF) :** Malgré la popularité de l'idée d'une taxe sur les transactions financières (un prélèvement modeste sur toutes les transactions réalisées sur les marchés financiers) en Europe, une mobilisation de grande ampleur du secteur privé aussi bien au niveau européen qu'au niveau national a réussi à entamer l'enthousiasme de certains États membres clés,



dont la France. Les lobbys français de la finance – Fédération bancaire française, Paris Europlace et la Société générale, entre autres – s'y sont tous activement opposés, aux côtés des lobbys patronaux Medef et Afep. Aucun progrès n'a été accompli sur le dossier de la TTF depuis 2017 au niveau de l'Ecofin du Conseil de l'UE, qui regroupe les ministres de l'Économie des États membres. De fait, la proposition est aujourd'hui gelée.

**Accès privilégié :** Ce rapport met en lumière l'accès privilégié dont bénéficient certains lobbys du privé auprès des dirigeants français sur les dossiers européens. Par exemple :

- Les dîners et rendez-vous réguliers de la **Table-ronde des industriels européens** (un groupe de 55 patrons à la tête des plus grosses multinationales européennes dont Engie, Total et Orange) avec le Président français et le Chancelier allemand.
- Le **Conseil de coopération économique** (un autre groupe de patrons de multinationales) créé en 2002 sous le « patronage » de plusieurs gouvernements européens dont la France, pour fournir des avis sur la « gouvernance économique », l'Union de l'énergie et d'autres dossiers de l'UE.
- Le **Medef**, lobby des employeurs, a organisé des voyages payés à Bruxelles pour ses membres, avec au programme des rendez-vous avec le Représentant permanent, porte-parole officiel de la France à Bruxelles.

**Portes tournantes :** Notre rapport signale plusieurs cas de « portes tournantes » entre secteur public et secteur privé comportant des risques de conflits d'intérêts. Par exemple celui de Pierre Sellal, recruté par le cabinet d'avocats d'affaires français August Debouzy en janvier 2018 après avoir occupé plus d'une dizaine d'années le poste de Représentant permanent de la France à Bruxelles. Pendant ce mandat, il aura été « directement impliqué dans toutes les négociations européennes majeures », et représente donc un atout évident pour son nouvel employeur et ses clients.