

Le développement du cadre régissant les activités des représentants d'intérêt (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne

2007/2115(INI) - 28/10/2009 - Document de suivi

Dans sa communication concernant le suivi du Livre vert «Initiative européenne en matière de transparence», la Commission a indiqué que le registre des représentants d'intérêts serait ouvert au printemps 2008 et que le système ferait l'objet d'un réexamen un an plus tard.

En présentant cette communication, la Commission estime que **les résultats obtenus à ce jour, les tendances observées globalement et les principales observations formulées étayent les choix fondamentaux opérés en ce qui concerne le système**, à savoir: une approche volontaire, un niveau raisonnable d'informations financières et des déclarations faites par des organisations plutôt que par des personnes.

Dans la mesure où le système se trouve toujours dans sa phase de développement, **il n'est pas possible de tirer une conclusion définitive sur la base des seules données quantitatives**. L'univers de la représentation d'intérêts est lui-même volatil et illimité. D'une manière générale, la participation sur une base facultative fonctionne bien et devrait dès lors être maintenue.

La communication estime que le nombre d'enregistrements effectués constitue une base solide pour le développement du système et montre que de nouvelles améliorations peuvent contribuer à le renforcer.

1°) Enregistrements: au stade actuel, le nombre total d'enregistrements a déjà franchi la barre des 2.000 unités. La Commission a vu un afflux régulier d'enregistrements au cours des 16 mois écoulés, et le nombre de ces enregistrements continue à croître. La couverture du registre, quoique déjà très importante à ce stade, n'a donc pas encore atteint son plein potentiel.

Un très grand nombre de groupements professionnels s'occupant de lobbying, ainsi que des groupes de pression au sein des entreprises (représentants internes), se sont enregistrés et continuent à le faire de manière régulière. Bien que certaines organisations non gouvernementales auraient préféré un registre obligatoire, une tendance analogue se dégage pour celles ci, en particulier celles appartenant à des réseaux européens, un constat qui vaut également pour celles d'entre elles qui interagissent régulièrement avec les services de la Commission.

En dépit de ces tendances favorables, **deux sous catégories d'acteurs restent majoritairement absents du registre:**

- **les cabinets d'avocats** qui exercent des activités de représentation d'intérêts, telles que définies par la Commission, ne se sont pas encore, pour la plupart d'entre eux, enregistrés. La Commission a fourni des informations détaillées concernant la définition des activités relevant ou non du champ d'application du registre pour ce qui est des avocats et des cabinets d'avocats. Cette approche a déjà permis de clarifier la situation et devrait à présent faciliter l'enregistrement des acteurs appartenant à cette catégorie ;
- **les groupes de réflexion** : la Commission rappelle que le registre couvre tous les intérêts représentés, qu'ils soient spécifiques ou généraux, et attend dès lors des groupes de réflexion qu'ils s'enregistrent.

- Cette évolution reflète le fait que **l'enregistrement devient un processus normal** pour un nombre croissant d'organisations. Un élément important est le fait que les opérateurs enregistrés, qui se sont volontairement engagés à entretenir une relation transparente avec les institutions européennes, adhèrent désormais à un code de conduite commun, introduit par la Commission, ou à d'autres codes ou contenus similaires.

En outre, **le registre devient une référence pour les services de la Commission**. Le personnel de la Commission a été informé de l'existence du registre et des sessions de formation y ont été consacrées. Des instructions internes invitent l'ensemble du personnel à l'utiliser et à le promouvoir dans ses contacts avec des représentants d'intérêts. Cette campagne de sensibilisation et d'information sera poursuivie.

Enfin, **l'autorégulation devrait rester un élément clé du système**. À cet égard, la Commission note que plusieurs réseaux horizontaux de premier ordre ont recommandé à leurs membres de s'enregistrer. La Commission encourage cette démarche. Un certain nombre de réseaux ont même fourni directement à leurs membres des informations sur la marche à suivre pour le processus d'enregistrement et ont même publié **des orientations** à ce propos. La Commission encourage tous les réseaux à suivre ces bonnes pratiques qui, à terme, conduiront à une mise en œuvre cohérente du système. Elle attend des auteurs de ces orientations qu'ils les rendent publiques de telle sorte que le processus puisse s'opérer d'une manière pleinement transparente.

2°) Améliorations : la communication met également en exergue les améliorations ou correctifs qui pourraient être apportés sur la base de l'expérience acquise.

En matière d'informations financières notamment, les lobbyistes d'entreprises et groupements /fédérations professionnels continuent à pointer du doigt les difficultés qu'ils éprouvent à estimer correctement et de bonne foi les «coûts liés aux activités directes de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne». La Commission fournit dès lors les précisions suivantes en ce qui concerne ses attentes dans ce domaine :

- les déclarants doivent divulguer toutes les dépenses relatives aux actions engagées pour influencer sur l'élaboration des politiques ou les processus de décision des institutions européennes, quel que soit le canal ou le mode de communication utilisé (direct ou indirect, externalisation, médias, contrats avec des intermédiaires spécialisés, groupes de réflexion, «plates formes», forums, campagnes, etc.) Les événements sociaux ou les conférences relèvent du champ d'application du registre dès lors que des invitations ont été envoyées au personnel ou à des membres des institutions européennes ;
- les activités à déclarer dans le cadre des informations financières à divulguer dans le registre sont celles qui ont pour cible les institutions et instances européennes, leurs membres et leurs services, ainsi que les agences européennes et leur personnel. Ces activités englobent également les activités visant les représentations permanentes des États membres, y compris la présidence du Conseil. En revanche, les activités visant à influencer sur les autorités des États membres dans les capitales ou sur tout niveau de pouvoir infra national n'entrent pas dans le champ d'application du registre ;
- dès lors, pour déterminer la mesure dans laquelle une activité relève du champ de la déclaration, deux questions doivent être posées: quel est l'objet de l'activité et qui en est la cible? À la lumière d'un éclaircissement antérieur fourni par une communication de 2008, dans laquelle la Commission excluait toutes les activités qui constituent une «réponse à une requête directe de la Commission», une troisième question peut se poser, à savoir: «qui a pris l'initiative de l'activité?».

D'autres améliorations suggérées par la Commission, portent sur :

- **la clarification du champ de l'exemption concernant le conseil et l'assistance juridiques**. Cela concerne en particulier les activités spécifiques des avocats, qui n'entrent pas dans le champ d'application du registre ;

- **la transparence et le « double comptage »**, c'est à dire le fait que les mêmes coûts sont déclarés à plusieurs reprises par différents déclarants ;
- **l'ajustement des exigences en matière de divulgation d'informations financières**: pour égaliser les conditions applicables à l'ensemble des déclarants, la liste des fourchettes devrait être étendue au delà du plafond actuel d'1 million EUR de chiffre d'affaires. Par ailleurs, les déclarants sont également invités à communiquer la part relative de leurs clients dans leur chiffre d'affaires en situant l'ensemble de leurs clients dans des fourchettes. Actuellement, ces fourchettes évoluent par tranches de 50.000 EUR ou 10%. Pour éviter les distorsions, la Commission entend abolir l'option du pourcentage et introduire des tranches modulées en fonction du montant du chiffre d'affaires déclaré.

La Commission entend également **faciliter l'enregistrement des groupes de réflexion** et améliorer l'estimation du nombre de personnes concernées.

En ce qui concerne le **mécanisme de suivi et d'application**, le document note qu'au cours des mois écoulés, 10 plaintes ont été déposées, dont 4 ont conduit à l'ouverture d'une enquête administrative. Dans 3 cas, aucune violation du code de conduite n'a pu être établie. Un déclarant a accepté de rectifier sa déclaration après une brève suspension; un autre déclarant a fourni une explication suffisamment convaincante pour que la Commission classe l'affaire sans suite.

Coopération interinstitutionnelle : le Parlement européen et la Commission européenne œuvrent à l'élaboration d'un registre commun. En avril 2009, un groupe de travail conjoint a déjà convenu d'une première série de mesures en vue d'atteindre cet objectif, d'un ensemble de lignes directrices ainsi que d'un projet révisé de code de conduite. Dans l'attente de la mise en place de ce «guichet unique», les deux institutions ont lancé une page web commune offrant aux citoyens la possibilité d'accéder à leurs deux systèmes respectifs et, ainsi, de glaner des informations sur ceux qui cherchent à influencer le processus décisionnel au niveau de l'UE.

La présente communication qui s'appuie sur les enseignements tirés de la première année de fonctionnement du registre et de l'expérience acquise à la lumière de celle ci, ainsi que sur les contributions fournies par un grand nombre de déclarants et d'utilisateurs, servira de base à cette approche commune, qui sera discutée par les deux institutions dans un proche avenir.