

Livre vert de l'Union européenne sur la transparence : vers une éthique du lobbying ?

Par : Stéphane Desselas

Directeur associé Athenora Consulting

Publié en juillet 2006 dans la lettre 35 d'Europe et entreprises

Le lobbying est-il une activité comme les autres ? Si on le définit comme *une technique de communication dont l'objectif est d'influencer les pouvoirs publics*, on comprend aisément les risques sous-jacents d'une telle activité. Si le lobbying vise à informer un décideur politique, non omniscient par définition, d'une position particulière alors le lobbying participe de la consultation politique légitime. Il revient au décideur de croiser ses informations pour ne pas être dépendant d'un lobby particulier.

Par contre, le lobbying qui prendrait le chemin de la manipulation, de la désinformation ou de la propagande pourrait légitimement être condamné. C'est donc bien une question d'éthique du lobbying qui se pose à l'instar de l'éthique du journaliste ou de l'avocat.

En France, la question n'est pas clairement posée car l'activité de lobbying est encore considérée comme suspecte en elle-même. Si le lobbying heurte la sensibilité française, c'est d'abord parce que l'influence des pouvoirs publics par des acteurs qui leur sont extérieurs reste en soi suspecte. La difficulté gît dans une conception où intérêt général et Etat ne font qu'un, légitimant du même coup le second par le premier.

Doit-on en conclure pour autant que la France ignore toute forme de lobbying ? Certes pas, mais celle-ci passe par des voies qui lui sont propres. En France, la consultation est traditionnellement organisée sur une base corporatiste et institutionnelle. Surtout, une grande partie du lobbying reste extérieure à ce circuit institutionnel. Il est le fait de réseaux de solidarité, essentiellement ceux des Grandes Ecoles et des grands corps administratifs et techniques auxquels elles donnent accès.

Il n'en demeure pas moins qu'en France comme ailleurs, la question de l'éthique du lobbying est posée.

A Bruxelles, le lobbying est accepté depuis plusieurs décennies, ce qui n'empêche pas de s'interroger sur sa pratique. En cinquante ans, Bruxelles s'est en effet imposée comme la capitale européenne des lobbies. On y recense près de 15 000 lobbyistes parmi lesquels des consultants, des délégués d'entreprises, des salariés de fédérations professionnelles ou d'ONG.

Un débat lancé au plan européen

Le 3 mai dernier, la Commission européenne a adopté un livre vert intitulée « *une initiative européenne en matière de transparence* ». La Commission souhaite établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêt. En un mot, elle souhaite plus de transparence en matière de lobbying. Une consultation est lancée jusqu'au 31 août 2006.

La Commission propose la mise en place d'un système facultatif d'enregistrement des lobbyistes indiquant en particulier la personne représentée, la mission et le mode de financement. Elle prévoit

aussi la création d'un code de déontologie commun à l'ensemble des lobbyistes avec un système de suivi et de sanction en cas de violation.

La Commission indique les normes minimales à respecter par tout lobbyistes : agir avec honnêteté, indiquer les intérêts représentés, ne pas divulguer d'informations trompeuses, ne pas offrir de gratification pour obtenir une information ou bénéficier d'un traitement de faveur.

La Commission mentionne enfin des pratiques illégales (fraude et corruption) mais aussi irrégulières de lobbying : informations faussées sur l'éventuel impact économique, social ou environnemental d'une norme, campagnes massives par Internet sans pouvoir vérifier si cela correspond à une préoccupation réelle. La Commission mentionne aussi la question de la légitimité de la représentation d'ONG financées par l'Union, et de l'égal accès de l'industrie et des ONG au lobbying.

De bonnes pistes et des questions en suspens

A Bruxelles, la réflexion déontologique ne date pas d'aujourd'hui, comme le montre le travail réalisé depuis les années 90 par la *Society of European Affairs Professionals* (SEAP) qui regroupe les principaux lobbyistes à Bruxelles. Néanmoins, des difficultés persistent.

Elles peuvent se résumer en trois termes : identification, représentativité et financement.

Identification parce qu'il est souhaitable que les institutions disposent d'une liste des lobbys accrédités à Bruxelles ; représentativité parce que les fédérations ou les ONG doivent pouvoir indiquer clairement leurs membres et les intérêts qu'ils représentent ; financement enfin parce qu'il est nécessaire que celui-ci soit clairement identifié et que, lorsqu'il émane des institutions, il ne privilégie pas certains acteurs au détriment d'autres.

La Commission répond de façon très satisfaisante à ces trois points par la proposition de mise en place d'un système d'enregistrement des lobbys. Ce système permettra de rendre le lobbying plus transparent et aussi d'éviter certains fantasmes que le mot génère parfois.

S'agissant du métier de consultant en lobbying, la création d'un ordre professionnel pourrait constituer une réponse utile aux problématiques propres à cette profession et qui sont proches de ceux des avocats : secret professionnel, contrôle du respect de règles déontologiques et formation initiale et continue.

Il revient aux organisations représentatives de la profession de lobbyistes à Bruxelles et Paris à s'interroger sur cette possible évolution de leur fonctionnement interne.

Pour autant, les exigences légitimes de transparence ne doivent pas dériver vers un contrôle excessif qui serait en définitive anti-démocratique. En la matière, le modèle américain peut sembler non adapté à l'Europe puisqu'il est justifié par des conditions de financement des partis politiques inconnues ici et n'a pas empêché un scandale comme celui de l'affaire Abramov. Ce modèle prévoit en effet non seulement une identification des lobbys mais aussi une déclaration très détaillée de toutes les actions menées et des budgets dépensés. Un contrôle bureaucratique trop poussé de l'activité des lobbys, notamment une déclaration et validation préalables de l'ensemble de leurs démarches auprès des institutions communautaires rendrait sa pratique très difficile et ne profiterait au final qu'aux grandes firmes anglo-saxonnes de lobbying rompues à ce système. Transparence du lobbying, oui, bureaucratisation de son exercice, non.

La question de la pratique du lobbying reste posée

Le livre vert de la Commission souhaite assurer plus de transparence mais il ne peut garantir en soi que le lobbying sera réalisé selon une éthique irréprochable.

Cette question de la pratique du lobbying reste posée, il faut ainsi prendre garde que des techniques issues de la guerre économique et dont la légitimité est parfois tolérée dans le milieu des affaires, ne s'étendent à la sphère du lobbying qui concerne la décision publique. Les réflexions en cours sur l'intelligence économique permettent de défricher le terrain en distinguant veille et espionnage, information et propagande, critique de l'adversaire et dénigrement, information grise et noire, utilisation raisonnable de l'Internet et campagnes massives non adressées, confusion ou transparence des intérêts représentés... La récente campagne de lobbying sur la brevetabilité des logiciels a montré les excès d'un lobbying échevelé aussi bien de la part de l'industrie que des ONG et a en parti contribué au livre vert de la Commission.

La Commission stigmatise ces pratiques abusives et souhaite que les codes de conduite des lobbyistes les bannissent. Il revient donc aux organisations professionnelles mais aussi aux chercheurs trop peu nombreux dans cette discipline nouvelle d'apporter des éléments concrets à ce débat et ainsi donner des lignes directrices utiles aux lobbyistes.

Le lobbying n'est pas une activité comme les autres mais c'est une activité utile aux décideurs publics dans la mesure où il est pratiqué avec mesure et discernement. Le débat est lancé rendant possible démocratie et lobbying.