

Résumé

Le « pantouflage » – qui relit directement les institutions de l'Union européenne au secteur privé, car permettant aux employés de passer presque sans peine de l'un à l'autre – est au cœur de l'étroite relation entre les institutions de l'UE et l'industrie bruxelloise du lobbying.

Comme l'Alliance pour la transparence du lobbying et sa réglementation éthique (ALTER-EU) le prouve souligne dans un rapport paru cette année, plusieurs ex-commissaires européens ont récemment pantoufler franchi cette porte tournante ; c'est à dire cela signifie qu'ils sont passés directement de leur fonction officielle à des postes de lobbying. Cela soulève de graves questions sur de possibles conflits d'intérêts.

Un phénomène moins connu, mais fréquent, est celui de fonctionnaires travaillant dans les institutions de l'UE, particulièrement à des postes de très haute responsabilité ou en charge de l'élaboration des politiques, qui eux aussi accèdent directement à un emploi de lobbying dans l'industrie ou pour une entreprise. De hauts responsables politiques quittent souvent leur poste au sein de l'UE pour travailler sur des sujets touchant de près à leurs attributions publiques préalables.

De tels changements de postes créent des conflits d'intérêts, et peuvent permettre à ces fonctionnaires d'abuser de leur connaissance privilégiée du processus de prise de décision européen et de leur accès à des ex-collègues pour en faire profiter leur nouvel employeur ou client du secteur privé. Il y a aussi le risque que la perspective de pantouflage puisse influencer des fonctionnaires en poste, les conduisant à agir, non dans l'intérêt public, mais dans celui de leur futur employeur ou client.

Ce rapport expose en détail 15 cas de hauts fonctionnaires de l'UE (cf. Annexe 1) qui ont pantoufflé. Les institutions de l'UE ont quelques règles concernant le pantouflage, mais elles sont faibles et peu appliquées. Dans les cas décrits dans ce rapport, beaucoup de fonctionnaires ont été autorisés à accepter des postes de lobbyistes sans qu'aucune restriction ne leur soit imposée. Dans d'autres cas, les règles semblent avoir été complètement ignorées, jusqu'à ce que des groupes de la société civile et des médias soulèvent la question. Au total, entre janvier 2008 et juillet 2010, seul un fonctionnaire s'est vu interdire une nouvelle situation, conformément aux règles sur le pantouflage, sur 201 demandes qui ont été présentées.

Ce rapport décrit en détail les cas suivants, particulièrement préoccupants :

- **Mogens Peter Carl** était directeur général à la DG Commerce puis à la DG Environnement jusqu'en 2009. À peine six mois plus tard, il a été

nommé consultant principal chez Kreab Gavin Andersen, l'un des plus grands cabinets- de conseils et de lobbying à Bruxelles qui représente entre autres le fabricant de produits chimiques ICI [AkzoNobel] et le constructeur de véhicules lourds Scania. La Commission n'a imposé aucune période de restriction à Mogens Peter Carl.

- **Thomas Lönngren** était chef de la direction de l'Agence européenne des médicaments (EMA) jusqu'en décembre 2010. En janvier 2011, il a ouvert son propre cabinet de conseil et s'est joint au groupe NDA qui est spécialisé dans l'expertise et le conseil auprès de l'industrie pharmaceutique. EMA a imposé des restrictions à Lönngren seulement après que plusieurs ONG se plaignirent des conflits d'intérêts provoqués par cette nouvelle fonction.
- **Derek Taylor** était consultant principal en énergie à la DG Énergie et a rejoint le cabinet de lobbying BursonMarsteller pour travailler comme consultant en énergie quelques semaines après avoir quitté la Commission. Ce transfert n'a cependant pas été autorisé par la Commission. L'autorisation semble avoir été sollicitée rétrospectivement (en septembre 2011), après qu'ALTER-EU ait reporté le cas auprès de la Commission.
- En 2010, **Mårten Westrup** quittait la DG Entreprise pour Business Europe et a fait du lobbying auprès de ses anciens collègues dans le domaine du en matière de changements climatique au nom des industriels membres de Business Europe. Cependant, en vertu des règles actuelles, ce changement d'emploi n'exigeait pas d'approbation de la Commission en raison d'une lacune qui dispense le personnel sous contrat d'une demande d'autorisation systématique. Westrup a de nouveau pantoufflé et nous le retrouvons maintenant à travailler pour la DG Énergie.

Les firmes de lobbying basées à Bruxelles recrutent activement dans les rangs des fonctionnaires de l'Union européenne, ce qui permet à celles-ci de rehausser leur prestige et de prétendre avoir un « accès de l'intérieur » qui peut aider leurs entreprises clientes à atteindre leurs objectifs politiques dans l'UE. L'étude de recherche d'ALTER-EU montre que plus de la moitié des lobbyistes des quatre cabinets Bruxellois de lobby les plus connus apportent une expérience préalable au sein des institutions de l'UE.

Il est évident que cette situation doit changer de toute urgence. L'UE doit édicter de nouvelles règles pour protéger adéquatement l'intérêt public. Pour ce qui est du pantouflage, il faut imposer une période de restriction obligatoire d'au moins deux ans, interdisant réellement à tous les fonctionnaires des institutions et agences de l'UE de passer directement à des emplois de lobbying, ou à tout autre emploi provoquant ainsi des conflits d'intérêts.. D'autres lacunes dans les règles actuelles devraient aussi être comblées, telles que l'immunité face à la

réglementation conférée de façon systématique au personnel de l'UE sous contrat (emplois temporaires), et l'absence d'enquête de sécurité et de suivi concernant ceux en provenance d'un poste de lobbying et qui rentrent au service d'une institution de l'UE en provenance d'un poste de lobbying.

La Commission est bien trop secrète et complaisante à l'égard du pantouflage, rejetant les requêtes répétées, certaines provenant de députés du Parlement européen et d'autres de membres d'ALTER-EU, visant à divulguer publiquement l'identité de ceux qui pantouflent, ou de rendre l'information accessible rétroactivement grâce aux demandes d'accès aux documents. Cela doit changer, car un contrôle externe des cas de pantouflage ne pourra vraiment être mis en place que lorsque la transparence sera totale.

Comme le démontre ce rapport, le pantouflage crée de graves conflits d'intérêts et mine la confiance dans la probité et l'impartialité du processus décisionnel à Bruxelles. Le manque d'effort pour remédier à la situation de pantouflage risque d'ébranler davantage l'indépendance et la légitimité démocratique des institutions européenne dans tous les états membres. Un examen de certaines parties de la réglementation applicable aux employés est déjà en cours, mené par le commissaire Maroš Šefčovič, et devrait s'achever en 2012. La question du pantouflage doit impérativement être prise en considération de façon appropriée dans le cadre de cet examen.

ALTER-EU recommande vivement les changements suivants pour améliorer ces règles :

- Une période de restriction obligatoire d'au moins deux ans pour tous les membres du personnel d'une institution de l'Union européenne qui acceptent un emploi de lobbying ou de conseiller en lobbying, ou tout autre emploi source de conflit d'intérêts avec leur travail comme fonctionnaire de l'UE ;
- Une interdiction claire pour tout membre du personnel d'une institution de l'UE de prendre un congé sabbatique afin d'exercer des activités de lobbying, de conseil en lobbying ou qui est source de conflit d'intérêts avec la fonction de fonctionnaire de l'UE ;
- Une interdiction claire pour les membres du personnel d'accepter des emplois dans les deux années qui suivent leur départ d'une institution de l'UE sauf si et jusqu'à ce qu'ils obtiennent une autorisation explicite pour ce changement ;
- L'adoption d'une définition exhaustive des conflits d'intérêts ;
- L'application de la réglementation à tout le personnel travaillant dans les institutions de l'UE (y compris les contractuels).

De plus, les institutions de l'UE devraient enquêter sur tous ses nouveaux employés concernant de possibles conflits d'intérêts conformément à la réglementation sur le pantouflage. De telles règles doivent servir à évaluer les possibilités de conflits d'intérêts qui peuvent apparaître quand une personne employée par les institutions de l'UE est responsable de dossiers pour lesquels elle a déjà fait du lobbying, ou qui concernent clairement les intérêts financiers et commerciaux de ses employeurs et clients précédents. Cela doit comprendre : conseil en lobbying, associations professionnelles, comités d'experts et autres. Lorsqu'il existe une possibilité de conflit d'intérêts, les personnes concernées doivent se voir refuser le poste ou le dossier

Des processus améliorés doivent aussi être établis et mis en place qui :

- introduisent une procédure sans nuance, juste, rigoureuse et cohérente de mise en œuvre de la réglementation dans toutes les institutions de l'UE ; ALTER-EU considère qu'il faille assurer une surveillance indépendante de la mise en œuvre des règles sur le pantouflage ;
- soient appuyés sur des ressources suffisantes pour permettre d'enquêter et de suivre les cas suspects de pantouflage. Les responsables doivent être autorisés à enquêter chez l'employeur envisagé par le fonctionnaire ;
- assurent que des sanctions soient prévues pour renforcer correctement les décisions ;
- exigent la mise à jour continue en ligne d'une liste de tous les cas de pantouflage/porte tournante. Le processus de transparence du Royaume-Uni relevant du Comité consultatif sur les nominations dans les affaires (ACOBA) peut fournir ici un modèle (voir annexe 2).