



GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 7 décembre 2016

MAMPAEY Luc, *Vers un registre de transparence pour le lobbying sur les marchés publics de la Défense*, Éclairage du GRIP, 7 décembre 2016.

<http://www.grip.org/fr/node/2185>



Éclairage

Vers un registre de transparence pour le lobbying sur les marchés publics de la Défense

Par **Luc Mampaey**

7 décembre 2016

Audition publique de Luc Mampaey, Directeur du GRIP, devant la Commission de la Défense nationale de la Chambre des Représentants, le 7 décembre 2016, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à l'enregistrement, dans un registre de transparence public en ligne, des contacts avec des lobbyistes concernant l'achat de matériel militaire (M. Benoit Hellings et consorts).

Mesdames, Messieurs les Députés,

Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie et suis très honoré de votre invitation à m'exprimer sur la proposition de loi de Messieurs Hellings et consorts « relative à l'enregistrement, dans un registre de transparence public en ligne, des contacts avec des lobbyistes concernant l'achat de matériel militaire ».

Je ne surprendrai pas en disant d'emblée que le GRIP, que je représente ici, adhère pleinement aux objectifs de cette proposition de loi, qui comble un vide certain et regrettable dans notre législation.

La notion de « lobby » a souvent une connotation négative dans l'opinion publique mais aussi auprès de nombreuses associations de la société civile qui ne comprennent pas toujours qu'elles en sont elles-mêmes.

Or, nous sommes aussi des lobbyistes, le GRIP fait du lobbying. Et dans une démocratie, il s'agit là d'une activité légitime. Il est normal que des groupes d'intérêt tentent d'influencer les décisions publiques. Et le lobbying peut d'ailleurs contribuer à la qualité de l'élaboration des politiques publiques en livrant des enseignements et des données utiles, ou en partageant une expertise.

Mais si elle manque de transparence, l'activité de lobbying risque aussi de conférer des avantages abusifs à quelques groupes d'intérêt, dont certains sont plus puissants et ont plus de moyens que d'autres ; le pouvoir d'influence d'un groupe tel que *Dassault Aviation*, par exemple, étant bien entendu sans aucune commune mesure avec celui du GRIP.

Transparence et intégrité dans les activités de lobbying sont donc des qualités nécessaires et indispensables pour protéger les processus décisionnels des pouvoirs publics. Entre lobbying et trafic d'influence, il n'y a en effet qu'un pas, qui peut être vite franchi en l'absence de garde-fous.

C'est dans ce but d'ailleurs qu'en février 2010, le Conseil de l'OCDE a approuvé la « Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying », qui est le premier instrument international contenant des orientations à l'intention des décideurs sur la manière de promouvoir des principes de bonne gouvernance dans les activités de lobbying.

L'Union européenne dispose d'un registre de transparence – le GRIP y est d'ailleurs inscrit – et vous avez peut-être suivi les débats récents entourant la proposition de la Commission européenne pour un accord inter-institutionnel visant à rendre ce registre contraignant. C'est une étape importante, bien qu'encore timide et insuffisante, comme l'a souligné avec raison le Groupe des Verts au Parlement européen, mais c'est tout de même une initiative qui démontre une prise de conscience croissante de l'importance d'encadrer ce type d'activité.

En adoptant cette proposition de loi, la Belgique rejoint donc cette dynamique, mais ne sera malheureusement pas vraiment un précurseur en la matière.

De nombreux pays disposent déjà de législations encadrant, de façons très diverses et souvent imparfaites, les activités des lobbies.

Les États-Unis dès 1946, l'Allemagne en 1950, l'Australie et le Canada dans les années 1980, la Pologne, la Hongrie, Israël et la France dans les années 2000, et plus récemment le Mexique, le Chili et, dans l'Union européenne, la Slovaquie, l'Autriche, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et bien entendu l'Écosse, à laquelle se réfèrent explicitement les développements de cette proposition de loi.

La proposition des députés Hellings et consorts s'inscrit donc dans une nécessité de plus en plus largement reconnue, et sans doute est-ce aussi la raison pour laquelle on peut légitimement s'interroger sur les limites qu'elle s'impose d'emblée, dans la mesure où elle ne vise que les marchés publics du ministère de la Défense.

Je la vois donc comme une étape, avant une législation plus complète qui couvrirait l'ensemble des marchés publics. Mais c'est une étape qui se justifie, sans tarder, en raison de l'importance des acquisitions prévues pour notre défense dans les années à venir, mais surtout en raison de la nature très singulière des marchés de défense.

Le constat est ancien, et je l'illustrerai en reprenant les propos assez rudes de l'économiste Thorstein Veblen, dans *The Theory of Business Enterprise*, écrit en 1904 : « Les armements ainsi que les grands établissements militaires et navals présentent également un intérêt secondaire, de nature davantage privée, pour les hommes d'affaires entreprenants, en ce sens qu'ils fournissent des occasions de transactions d'un caractère particulièrement lucratif. [...] Cette considération est d'autant plus vraie que les établissements militaires et navals sont habituellement ce que le commun des mortels appellerait corrompus. »¹

N'en déduisez pas que tous les industriels de l'armement seraient corrompus ou corrupteurs, mais cette référence à Veblen montre à quel point la nature, potentiellement plus problématique que d'autres, des marchés de défense n'est pas une préoccupation récente.

Veblen est l'un des premiers économistes et sociologues, avec Rosa Luxemburg, à avoir proposé une analyse approfondie du rôle des dépenses militaires dans le mouvement d'accumulation du capital au début du 20^e siècle. Il a été suivi par beaucoup d'autres, dont les noms vous parleront sans doute davantage : Seymour Melman, Charles Wright Mills, John Maynard Keynes et bien entendu l'incontournable John Kenneth Galbraith.

Tous ont mis en évidence l'influence excessive des grands groupes de production d'armements, donnant ainsi un solide fondement théorique aux propos du président Eisenhower lors de son discours de fin de mandat, le 17 janvier 1961, dans lequel il mettait en garde contre « l'acquisition d'une influence injustifiée par le complexe militaro-industriel »².

Plusieurs facteurs concourent en effet à conférer un caractère singulier au secteur de l'armement, un pouvoir relationnel supplémentaire et excessif susceptible d'influencer la décision politique.

Le fait, tout d'abord, que beaucoup d'entreprises de ce secteur sont peu ou pas diversifiées, et quasi exclusivement dépendantes des marchés publics de défense. L'exemple emblématique étant le groupe américain Lockheed Martin, numéro un mondial de la production d'armement, mais qui dépend à plus de 90 % de ce secteur.

Le fait aussi que les acquisitions d'armement restent une fonction régaliennne, qui peut donner au décideur un sentiment de pouvoir supplémentaire, en ce sens qu'il peut avoir accès à des informations que le commun des mortels est supposé devoir ignorer, pouvoir qui peut justifier à ses yeux la confidentialité, le secret, et un manque de transparence propice aux dérives.

Le fait aussi que l'actionnariat de la plupart des grands groupes d'armements est désormais contrôlé par des investisseurs institutionnels, du capital financier, banques d'investissements, fonds de pension, fonds mutuels, dont on sait les exigences de rentabilité. Les objectifs légitimes des États en matières de défense nationale et de politique étrangère ne les concernent absolument pas, tandis qu'ils sont en mesure d'aligner des moyens considérables pour la défense de leurs intérêts financiers.

Plusieurs études ont démontré l'importance et la croissance interpellantes des activités de lobbying du secteur de l'armement dans l'Union européenne, et à Bruxelles en particulier. Je vous invite notamment à consulter celles du *Transnational Institute*, du *Corporate Europe Observatory*, ainsi qu'une note du GRIP à ce sujet³.

Je vous invite aussi à consulter le site Internet de *Transparency International* qui a élaboré deux index très intéressants⁴ : le *Government Defence Anti-Corruption Index* qui évalue l'attitude des gouvernements – vous verrez que la Belgique n'y est pas trop mal classée, mieux que la France d'ailleurs – ainsi que le *Government Companies Anti-*

Corruption Index, qui évalue le comportement des entreprises : là, vous découvrirez que *Lockheed Martin* figure parmi les cinq mieux classés, tandis que beaucoup d'autres, dont *Dassault Aviation* et, ce qui est plus interpellant, le *Groupe Herstal*, figurent parmi les lanternes rouges. Il serait bon d'en connaître les raisons.

Quoi qu'il en soit, tant nos déboires passés en matière de commandes publiques d'armements, que nos défis futurs justifient à mon sens une législation particulière pour les marchés d'acquisition d'équipements de défense.

La loi proposée est précise, concise et complète. J'ai donc très peu de remarques sur le texte lui-même.

La loi proposée ne prévoit aucune exception, ce qui est une bonne chose, hormis celle, prévue à l'article 6, qui devra interpréter de manière très restrictive la notion d'informations « commercialement sensibles ». Attention toutefois : en Écosse, dont la législation a inspiré les parlementaires auteurs de cette proposition, l'exécutif a tenté d'introduire un amendement qui aurait dispensé de rapportage les entreprises de lobbying comptant moins de dix employés. Ce sont des pièges à éviter.

En ce qui concerne l'article 2, point 3, définissant le « lobbyiste », et le paragraphe h) mentionnant les représentations diplomatiques : des contacts pouvant impliquer des ambassadeurs, il faudrait sans doute voir ce que permet ou non en matière de publicité la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

L'article 3 pourrait être interprété de façon trop limitative s'il mentionne seulement, comme c'est le cas actuellement, les « achats » de « matériels » militaires. Il faudrait, me semble-t-il, mentionner explicitement toutes les formes de transactions, et notamment les achats de services, les leasings, les locations.

Je n'ai pas d'autres remarques à ce stade et je vous remercie pour votre attention.

* * *

L'auteur

Luc Mampaey est le directeur du GRIP, docteur en sciences économiques, ingénieur commercial et titulaire d'une maîtrise en gestion de l'environnement. Il est également maître de conférence à l'Université Libre de Bruxelles.

-
1. VEBLEN Thorstein (1904), *The Theory of Business Enterprise*, Transaction Publishers, 2005 (p. 296-297).
 2. EISENHOWER Dwight David, *Farewell Radio and Television Address to the American People*, 17 janvier, 1961, <https://www.youtube.com/watch?v=nUXtylQjubU>
 3. Alexandra Beckley, *Promotion de l'industrie de la défense et de la sécurité : Acteurs et pratiques*, Note d'Analyse du GRIP, 22 juin 2012, <http://www.grip.org/fr/node/88>
 4. <http://ti-defence.org>