

POUR UN MEILLEUR
ENCADREMENT DU
LOBBYING



Transparency International France est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.

Nous tenons à remercier chaleureusement pour leurs contributions et relectures : Marc-André Feffer, Olivier Luneau, Kevin Gernier, Laurence Fabre, Laurène Bounaud, Raymond Bonomo, Jean-Pierre Blanc, Nezim Tandjaoui, Anne Boisse, Marie Bruniquel, Jimmy Kolbe-André, Vincent Castaignet, Nabil Zaidi, Cédric Herpson, Cédric Nattagh, Léo Sajous, Claude Morice.

Coordinatrice du projet : Elsa Foucraut
Editeur : Transparency International France
Conception graphique : Agence 1983 / www.agence1983.com
ISBN: 978-2-9557899-6-4
© 2019 Transparency International France. Tous droits réservés

RÉSUMÉ

Le lobbying au cœur de la démocratie

Le lobbying représente le fait pour une entité d'intervenir directement ou indirectement auprès des responsables publics, par différents moyens, en vue d'influencer une décision publique dans un sens qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause. Qu'on parle de « lobbying », de « représentation d'intérêts » ou de « plaidoyer », on peut identifier derrière chacun de ces termes une multitude d'acteurs qui s'y emploient : entreprises, organisations professionnelles, syndicats, associations, cultes, acteurs publics, etc. Certains défendent des intérêts particuliers, d'autres des causes, des valeurs ou une vision particulière de l'intérêt général. Ces pratiques se professionnalisent et jouent un rôle croissant dans l'élaboration de la décision publique. Les organisations y consacrent du temps et des budgets importants.

Lorsqu'il est conduit avec intégrité et que son usage est rendu clair et transparent, le lobbying peut jouer un rôle positif : il contribue à ce que les décideurs publics prennent leurs décisions en ayant pleinement conscience des analyses et opinions de toutes les composantes de la société. Ceux qui font la loi ont besoin d'échanger avec ceux qui la vivent au quotidien.

A contrario, un lobbying non régulé peut entraîner des abus, dont il peut résulter que le processus démocratique se retrouve accaparé – ou semble l'être – par une minorité. Chaque scandale réduit la confiance dans nos institutions et distille l'idée que les responsables publics seraient manipulés ou sous influence.

L'encadrement des relations entre décideurs publics et représentants d'intérêts consti-

tue donc un enjeu démocratique majeur : les citoyens doivent pouvoir comprendre comment se nouent les relations entre les représentants d'intérêts et les décideurs publics et ils doivent disposer des moyens de retracer comment s'élaborent et se négocient les décisions qui sont prises en leur nom par leurs représentants. En bref, ils devraient avoir les clés nécessaires permettant de répondre à la question : dans une démocratie, comment est fabriquée la loi ? C'est ce que l'on appelle l'empreinte normative.

Malgré la loi Sapin 2, l'encadrement du lobbying reste encore insuffisant

Depuis juillet 2017, il existe en France un répertoire des représentants d'intérêts, hébergé sur le site de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Créé par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite « Sapin 2 »), ce répertoire ne fournit pas, en l'état, suffisamment de données utiles.

Premier écueil : les obligations ne pèsent que sur les représentants d'intérêts. Les responsables publics ne sont, quant à eux, soumis à aucune obligation de transparence dans leurs contacts avec les lobbies, alors que ce sont eux qui in fine arbitrent et prennent les décisions après les avoir entendus.

Le décret d'application a par ailleurs largement vidé le registre de sa portée. Certains acteurs (associations d'élus, associations culturelles, personnes morales de droit public, syndicats) sont partiellement ou totalement exemptés de l'obligation d'y figurer. La fréquence des déclarations est annuelle, ce qui est insuffisant car

trop éloigné du rythme politique. Les représentants d'intérêts n'ont pas à publier le détail des positions qu'ils défendent auprès des pouvoirs publics. Les activités de lobbying ne sont pas rattachées clairement aux décisions publiques ciblées. L'identité des responsables publics visés n'est pas précisée et les lobbyistes ne sont pas tenus de renseigner les actions qu'ils entreprennent en direction de certains responsables publics (Président de la République, Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel). De manière générale, le décret est construit autour de seuils complexes, qui le rendent peu lisible et chronophage pour les acteurs, tout en créant des distorsions. Enfin, les moyens alloués à la HATVP pour effectuer les contrôles sont encore incertains.

Comprendre le lobbying pour mieux l'encadrer

A rebours des idées reçues, ce rapport propose de plonger dans la réalité du lobbying : qui sont les lobbyistes ? Comment travaillent-ils ? Avec quels moyens ?

Le lobbying s'opère à chaque étape de la décision publique, depuis très en amont (communication

d'influence pour mettre un sujet à l'agenda, stratégies visant à influencer le contenu des programmes au moment d'une campagne) jusque très en aval (lobbying sur le contenu des décrets d'application, auprès du Conseil constitutionnel). Ces jeux d'influence sont complexes, parfois imperceptibles, plus ou moins faciles à appréhender, plus ou moins opaques, plus ou moins problématiques. Ils reflètent l'état des rapports de force et des clivages qui traversent la société et que les élections n'ont pas suffi à trancher. Ils témoignent de la porosité de la sphère politique.

C'est en dépassant les stéréotypes et en cherchant vraiment à comprendre le lobbying qu'on pourra le réguler efficacement.

Transparency International France propose de réguler le lobbying autour de trois principes : transparence, intégrité, équité d'accès. Nos recommandations visent à renforcer le cadre légal, mais aussi à mobiliser les acteurs – représentants d'intérêts, responsables publics, citoyens. Ce rapport entend également contribuer à créer les conditions d'une vigilance citoyenne.

TROIS PRINCIPES :

- Transparence.
- Intégrité.
- Equité d'accès.

TROIS LEVIERS :

- Renforcer le cadre légal.
- Mobiliser les acteurs en faveur d'un lobbying responsable.
- Créer les conditions d'une vigilance citoyenne.

TROIS RECOMMANDATIONS CLÉS

- Obtenir des responsables publics qu'ils rendent publics leurs rendez-vous avec les représentants d'intérêts.
- Renforcer la pertinence des informations qui doivent figurer dans les registres du lobbying, que ce soit en France (décret) ou au niveau européen (réforme en cours).
- Obtenir des représentants d'intérêts qu'ils soient transparents sur les positions défendues auprès des décideurs publics, veiller à ce que ces positions soient cohérentes avec leurs autres engagements et que les informations transmises aux décideurs soient toutes fiables, à jour, pertinentes et non biaisées.

RECOMMANDATIONS

À L'ATTENTION DES DÉCIDEURS PUBLICS ET DES INSTITUTIONS

Transparence et traçabilité de la décision publique

- **Rendre transparents les agendas** des élus, des membres du gouvernement, des directeurs d'administrations centrales et des membres de cabinets ministériels. Pour les institutions : mettre à disposition des élus des outils permettant d'assurer facilement cette transparence (par exemple l'outil « Lobbycal »).
- **À l'attention spécifique des parlementaires :**
 - Rendre publique, en open data, la liste de l'ensemble des personnes et organisations consultées pour la rédaction d'un rapport parlementaire ou la préparation d'un texte, ainsi que les documents, argumentaires et autres éléments d'information transmis par ces acteurs.
 - Améliorer la transparence des votes au Parlement, notamment via une meilleure publicité de l'attribution des délégations de vote.
 - Accroître la transparence des groupes d'étude et des groupes d'amitié (par exemple par la publication de compte-rendus d'activité).

Intégrité

- **Respecter la règle du déport en cas de conflit d'intérêts** et déclarer oralement ses intérêts avant de participer à un débat. A l'Assemblée nationale et au Sénat, veiller à ce que le registre des déports prévu par la loi pour la confiance dans la vie politique de septembre 2017 soit rapidement mis en œuvre. Dans les grandes collectivités, mettre en place des registres du même type.
- **Ne pas conduire d'activité rémunérée de lobbying** pour le compte d'un représentant d'intérêts en marge d'un mandat politique national.
- **Plafonner les revenus issus des activités professionnelles** annexes des parlementaires.
- En cas de passage vers le secteur privé, **veiller à la bonne application des règles relatives au contrôle déontologique** (respect de l'interdiction de prise illégale d'intérêts¹, respect des obligations d'information et de consultation de la HATVP ou de la commission de déontologie). Etendre, de manière adaptée, ce contrôle déontologique des départs vers le privé aux anciens parlementaires.
- **Etablir des règles simples et claires pour les invitations et les cadeaux** que les élus et les fonctionnaires sont susceptibles de donner ou de recevoir dans l'exercice de leurs fonctions, en instaurant notamment des plafonds et des obligations de transparence. Etre vigilant sur les offres de partenariat, de mécénat, de sponsoring, notamment en ce qui concerne les avantages matériels ou symboliques implicitement attendus. Publier la liste des cadeaux, dons, avantages en nature et invitations reçus de la part de représentants d'intérêts. Au Parlement et dans les grandes collectivités, établir un registre public pour les recenser.

¹ Article 432-13 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts

- **À l'attention spécifique des parlementaires :**

- Poursuivre l'effort de transparence des clubs parlementaires, ainsi que celle des colloques dits « parlementaires » (obligation d'information sur les activités entreprises et les sources de financement).
- Inclure des règles relatives au lobbying, communes aux deux assemblées, dans les règlements de chaque Assemblée.
- Etablir un code de déontologie pour les collaborateurs parlementaires, couvrant notamment la problématique de leurs relations avec les représentants d'intérêts.
- Veiller à la bonne application de la loi de 2013 sur la transparence des déclarations d'intérêts, afin de garantir que les déclarations d'intérêts des parlementaires soient correctement actualisées auprès de la HATVP, notamment en cas de changement relatif aux activités annexes conservées par le parlementaire et à chaque changement au sein de l'équipe parlementaire afin de s'assurer que soient correctement déclarées les éventuelles activités annexes des collaborateurs parlementaires.

Équité

- **Systématiser l'organisation de processus transparents et harmonisés de consultation publique** favorisant l'accès de la société civile à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires du Gouvernement, des administrations, des collectivités territoriales ou du Parlement (délais suffisamment longs, publication de l'ensemble des contributions reçues et de la liste des organisations ayant participé, critères transparents pour le dépouillement). Les personnes inscrites sur le registre des représentants d'intérêts pourraient être informées de l'organisation de ces consultations dans les domaines qui les concernent.

À L'ATTENTION DE TOUS LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS (entreprises, fédérations professionnelles, associations et ONG, syndicats, etc.)

Transparence

- **Rendre publiques les principales positions** communiquées aux décideurs publics ainsi que les positions communes défendues par les organisations d'appartenance (fédérations professionnelles, etc.). S'abstenir de faire défendre par des organisations tierces des positions que l'organisation ne souhaite pas assumer en son nom.
- **Se déclarer sur les registres de représentants d'intérêts** applicables aux institutions et pays dans lesquels une activité de lobbying est exercée.
- **Intégrer les pratiques et activités de lobbying dans le reporting extra-financier de l'organisation** (cela pourrait être rendu obligatoire en modifiant le champ de l'article L225-102-1 du code de commerce pour les organisations concernées) et veiller à ce que les positions défendues soient cohérentes avec les positions affichées dans le rapport RSE de l'organisation (le cas échéant).
- **Publier la liste des think tanks et associations** en lien avec les intérêts représentés auxquels l'organisation adhère ou qu'elle finance.

Intégrité

- **Définir une charte de lobbying responsable**, établie le cas échéant pour les entreprises au niveau du groupe, tenant compte des spécificités de ses activités de représentant d'intérêts et cohérente avec les engagements publics pris par ailleurs (notamment en matière de gouvernance, développement durable, RSE, éthique et lutte contre la corruption). Communiquer régulièrement sur les actions mises en œuvre pour assurer le suivi des engagements pris. Promouvoir, auprès des organisations d'appartenance ou des membres (selon le type d'organisation), l'adoption de principes équivalents.
- **S'assurer que les informations diffusées** aux responsables publics **reposent sur des données fiables**, vérifiables et actualisées et qu'elles ne contiennent pas des éléments délibérément biaisés.
- **S'abstenir de toute démarche visant à obtenir des informations** ou décisions par des moyens illégaux et respecter les codes de conduite et règlements des institutions et pays dans lesquels une activité de lobbying est exercée.
- **Rendre publiques**, dans les pays où cela est pratiqué et autorisé, **les contributions transmises aux partis politiques**.
- **En parallèle d'une mission de représentation d'intérêts, s'abstenir de tout mandat politique national ou européen** et de toute fonction directement en prise avec l'élaboration de la décision publique (conseiller ministériel ou conseiller d'élite, certains postes de fonctionnaires, etc.)
- **S'interdire de recruter d'anciens décideurs publics** avant la fin du délai de carence prévu, ou de mandater contre rémunération des personnes exerçant des responsabilités publiques pour représenter leurs intérêts.

Équité

- **Respecter le droit d'expression des autres parties prenantes** qui peuvent avoir des positions divergentes.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES LIÉES AU REGISTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS FRANÇAIS

- **Réviser le décret d'application²** afin de renforcer l'utilité et la pertinence des données contenues dans le registre et d'éviter que celui-ci ne soit qu'un simple annuaire :
 - Améliorer la périodicité des déclarations : passer d'une publication annuelle à une publication trimestrielle ou semestrielle, plus proche du calendrier décisionnel.
 - Renseigner l'identité des parlementaires rencontrés.
 - Fournir des données plus détaillées concernant les budgets déclarés (ventilation par grands postes de dépenses), en s'inspirant des propositions faites par Transparency International France dès 2014³.
 - Abaisser les seuils d'inscription prévus dans le décret et établis sur les critères complexes d'activité de lobbying « principale ou régulière », afin de garantir que tous les acteurs du lobbying soient bien inscrits **tout en simplifiant le dispositif**.
 - Préciser dans les déclarations les décisions concernées par les actions de lobbying (indiquer par exemple le nom du projet de loi), afin de mieux connecter le registre aux décisions publiques et d'améliorer la lisibilité du registre.
- **À l'attention des représentants d'intérêts** : sans attendre la révision du décret, utiliser la case facultative mise à leur disposition, pour donner davantage de détails sur leurs activités et notamment pour renseigner les positions défendues.
- **Réviser la loi Sapin 2** afin d'inclure tous les acteurs exerçant une activité d'influence dans le registre, y compris les associations culturelles, associations d'élus et syndicats qui sont actuellement exclus du dispositif.
- **Renforcer les moyens alloués à la HATVP** afin qu'elle puisse pleinement assurer son rôle d'autorité de contrôle.

² Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

³ Transparency et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie : Etat des lieux citoyen sur le lobbying en France, rapport de Transparency International France (Octobre 2014)

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	P.4
RECOMMANDATIONS	P.6
I. LE LOBBYING EN FRANCE : DE QUOI PARLE-T-ON ?	P.12
QU'EST-CE QUE LE LOBBYING ?	P.13
COMMENT INTERVIENNENT LES LOBBYISTES ?	P.13
QUI SONT LES LOBBYISTES ?	P.18
LES ÉLUS FACE AU LOBBYING	P.21
II. POURQUOI LA LOI SAPIN 2 NE SUFFIT-ELLE PAS ?	P.28
LES OBLIGATIONS NE PÈSENT QUE SUR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS, ET PAS TOUS	P.30
LA LISTE DES RESPONSABLES PUBLICS CIBLÉS MÉRITERAIT D'ÊTRE ÉLARGIE	P.32
LA LOI VIDÉE DE SA PORTÉE PAR LE DÉCRET	P.34
UN ÉCUEIL À ÉVITER : RÉDUIRE LE LOBBYING À UN ENJEU DE CONFORMITÉ	P.38
HATVP : L'ENJEU DES MOYENS	P.38
III. POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'ENCADREMENT DU LOBBYING	P.40
TROIS PRINCIPES POUR RÉGULER LE LOBBYING	P.41
- TRANSPARENCE	P.41
- INTÉGRITÉ	P.41
- ÉQUITÉ D'ACCÈS	P.44
ENCADRER LE LOBBYING : L'AFFAIRE DE TOUS	P.45
- RESPONSABILITÉ DES ACTEURS PUBLICS	P.45
- AUTORÉGULATION DE LA PROFESSION ET BONNES PRATIQUES	P.47
- PRESSE D'INVESTIGATION	P.48
- LE RÔLE DES ONG	P.49
- QUEL RÔLE POUR LES CITOYENS ?	P.49
POUR ALLER PLUS LOIN	P.51

I
LE LOBBYING
EN FRANCE :
**DE QUOI
PARLE-T-ON ?**



QU'EST-CE QUE *LE LOBBYING* ?

De manière générale, le lobbying représente le fait pour une organisation de chercher à intervenir, directement ou indirectement, auprès des responsables publics, par différents moyens, en vue d'influencer une décision publique dans un sens qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause.

Le lobbying est donc avant tout une activité effectuée de manière plus ou moins professionnelle et plus ou moins organisée selon les acteurs.

Sur le plan juridique, seule la notion de «représentants d'intérêts» apparaît dans notre droit⁴, introduite récemment en 2016 par la loi dite « Sapin 2 ». Cette définition légale sert de base au registre des représentants d'intérêts mais n'embrasse pas la totalité de la réalité du lobbying.

Derrière ces définitions fonctionnelles et juridiques du lobbying se cache néanmoins une réalité sémantique : le mot « lobbying » dans le langage courant est connoté négativement et décrié, utilisé le plus souvent non pas pour décrire une activité mais pour dénoncer des pratiques

jugées illégitimes ou des politiques trop influençables⁵. Par son étymologie même, le lobbying évoque tout un imaginaire d'influence indue : le mot anglais «lobby» signifie «hall d'entrée» ou «vestibule». Le lobbying renvoie donc aux stéréotypes consistant à se positionner dans le hall d'entrée d'un bâtiment officiel dans le but d'entrer en contact avec les responsables publics qui y siègent. Ainsi, le lobbying est un sujet régulièrement évoqué dans les colonnes de la presse⁶, mais le traitement médiatique qui en est fait aborde assez peu la réalité pratique du lobbying et les décideurs publics sont peu interrogés sur leurs rencontres avec les représentants d'intérêts, si bien que la matière reste abstraite. Rares sont les cas où le terme de « lobbying » est utilisé pour saluer une action d'influence. Avec un trait d'humour, on pourrait dire qu'« un lobbyiste, c'est quelqu'un qui essaye de peser sur la décision... et qui n'est pas d'accord avec vous »⁷. D'où l'importance de dépasser ces idées reçues afin de proposer des régulations qui portent sur la réalité du lobbying et non sur une vision fantasmée de cette activité.

COMMENT INTERVIENNENT *LES LOBBYISTES* ?

Les lobbyistes interviennent à toutes les étapes de l'élaboration des décisions publiques, de très en amont jusque très en aval. Les objectifs, la philosophie et les moyens peuvent varier selon les types d'acteurs, mais les modes d'action se ressemblent souvent⁸.

Les lobbyistes vont chercher à développer et entretenir des contacts et des réseaux pour peser dans les négociations politiques : rencontres avec des décideurs publics, transmission d'ana-

lyses et d'expertises, participation à des auditions/concertations ou à des comités d'experts, négociation avec les pouvoirs publics et d'autres groupes d'intérêts afin de créer des coalitions plus influentes, création de réseaux de rencontres (clubs parlementaires, dîners-débats...). Afin de pouvoir réagir rapidement et efficacement, les lobbyistes vont également assurer une veille réglementaire sur les sujets qui les concernent et construire une expertise et des contre-expertises au long cours.

⁴ Article 18-2 de la loi relative à la transparence de la vie publique. Au sens de cette loi, les représentants d'intérêts sont des organismes « dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire, en entrant en communication avec des responsables publics »

⁵ « Sondage - Les lobbys ont trop d'influence sur les politiques selon une majorité écrasante de Français », Sondage YouGov pour le Huffington Post (6 septembre 2018)

⁶ En moyenne, 44 articles ont été publiés chaque jour sur le sujet durant les cinq dernières années dans la presse écrite française. Source : Europresse. Recherche effectuée sur la base des articles publiés dans l'ensemble de la presse française entre le 1er janvier 2014 et le 1er janvier 2019. Plus de 81 000 articles contiennent les mots «lobbying», «lobbyiste(s)», «lobby(s)», ou «lobbie(s)» dans le texte, dont plus de 3000 dans le titre. En comparaison, moins de 1000 articles sur la même période parlent de «représentant(s) d'intérêts» ou de «représentation d'intérêts».

⁷ «La notion floue de Lobbying», Frédéric SAYS, chronique radio sur France Culture (5 juin 2018)

A côté de ces voies traditionnelles, de nouveaux modes d'action se développent, qui prennent appui sur la mobilisation des citoyens et des médias (lobbying indirect ou "grass root lobbying"). L'objectif est de faire pression sur les décideurs à travers différents moyens (pétitions, organisations de débats publics, diffusion de tracts, organisation de marches ou de manifestations, interpellations sur les réseaux sociaux, happenings, appels au boycott, etc.). Ces modes d'action sont très fréquents chez les associations ou les collectifs de citoyens qui se mobilisent pour interpellier directement les pouvoirs publics, mais sont également régulièrement utilisés par les acteurs économiques. Par exemple, en 2012, des entrepreneurs s'étaient réunis dans le collectif "Les Pi-

geons" pour contester une réforme de la fiscalité du capital jugée défavorable aux start-ups. En quelques jours, plusieurs dizaines de milliers de personnes se sont fédérées sur ce site et ont interpellé en masse le gouvernement et les parlementaires⁹.

Autre exemple impliquant cette fois des professions libérales : en 2015, la "loi Macron" avait donné lieu à un intense lobbying des professions réglementées (notaires, avocats)¹⁰. La même année, les buralistes se sont mobilisés contre la réforme du paquet de cigarettes neutre (ci-dessous : manifestations de buralistes déversant des carottes, symbole de la profession, devant le Ministère de l'Economie)¹¹.

"Pigeons", la grogne des entrepreneurs gagne la Toile

Un mouvement spontané d'entrepreneurs proteste contre certaines dispositions du projet de loi de finances. Une initiative qui n'est pas toujours dénuée d'arrière-pensées.



Page Facebook des «Pigeons» ou «mouvement de défense des entrepreneurs français» .

⁹ Le décret d'application de la loi Sapin 2 accompagne cette définition d'une liste d'actions de lobbying : organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête ; convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique ; inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles ; établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...) ; envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts ; organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur internet ; organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes ; transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique ; transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction.

⁹ "Pigeons : la grogne des entrepreneurs gagne la toile", Samuel Laurent, Le Monde (10 janvier 2012)

¹⁰ "Le harcèlement de députés, nouveau sport des notaires", Sonya Faure et Laure Equy, Libération (27 janvier 2015)

¹¹ "Le gouvernement maintient le principe du paquet de cigarettes neutre", François Béguin, Le Monde (9 septembre 2015)

Le harcèlement de députés, nouveau sport des notaires



Libération, 27 janvier 2015 : Mobilisation des notaires et des buralistes

Plus diffus, à mi-chemin entre lobbying et communication, ces modes d'action peuvent être difficiles à tracer et manquer de transparence et

peuvent eux aussi dériver. Ce lobbying indirect est en grande partie exclu du champ de la loi Sapin 2.



L'« ASTROTURFING » : QUAND LE LOBBYING DÉRIVE VERS LA MANIPULATION.

Nommée en référence à une marque de gazon synthétique, cette technique de communication consiste à simuler un mouvement citoyen spontané « grassroot movement » pour faire pression sur les décideurs publics.

Le terme est utilisé la première fois par le sénateur américain Lloyd Bentsen en 1985. Il souhaitait dénoncer une compagnie d'assurance qui avait payé des citoyens texans afin qu'ils l'inondent de lettres pour s'opposer à sa réforme des assurances¹². L'astroturfing peut, par exemple, consister à diffuser délibérément sur les réseaux sociaux des « fake news », puis à acheter des « followers » fictifs pour légitimer les comptes qui propagent de telles informations délibérément biaisées, etc. A coup d'algorithmes de plus en plus sophistiqués, l'astroturfing tend à s'industrialiser, obligeant un nombre croissant de pays à légiférer sur les « fake news » et sur la responsabilité des plateformes de réseaux sociaux. Ces régulations suffiront-elles ? L'astroturfing reste à ce jour un défi pour les démocraties, et un terrain sur lequel le lobbying opaque est susceptible de prospérer.

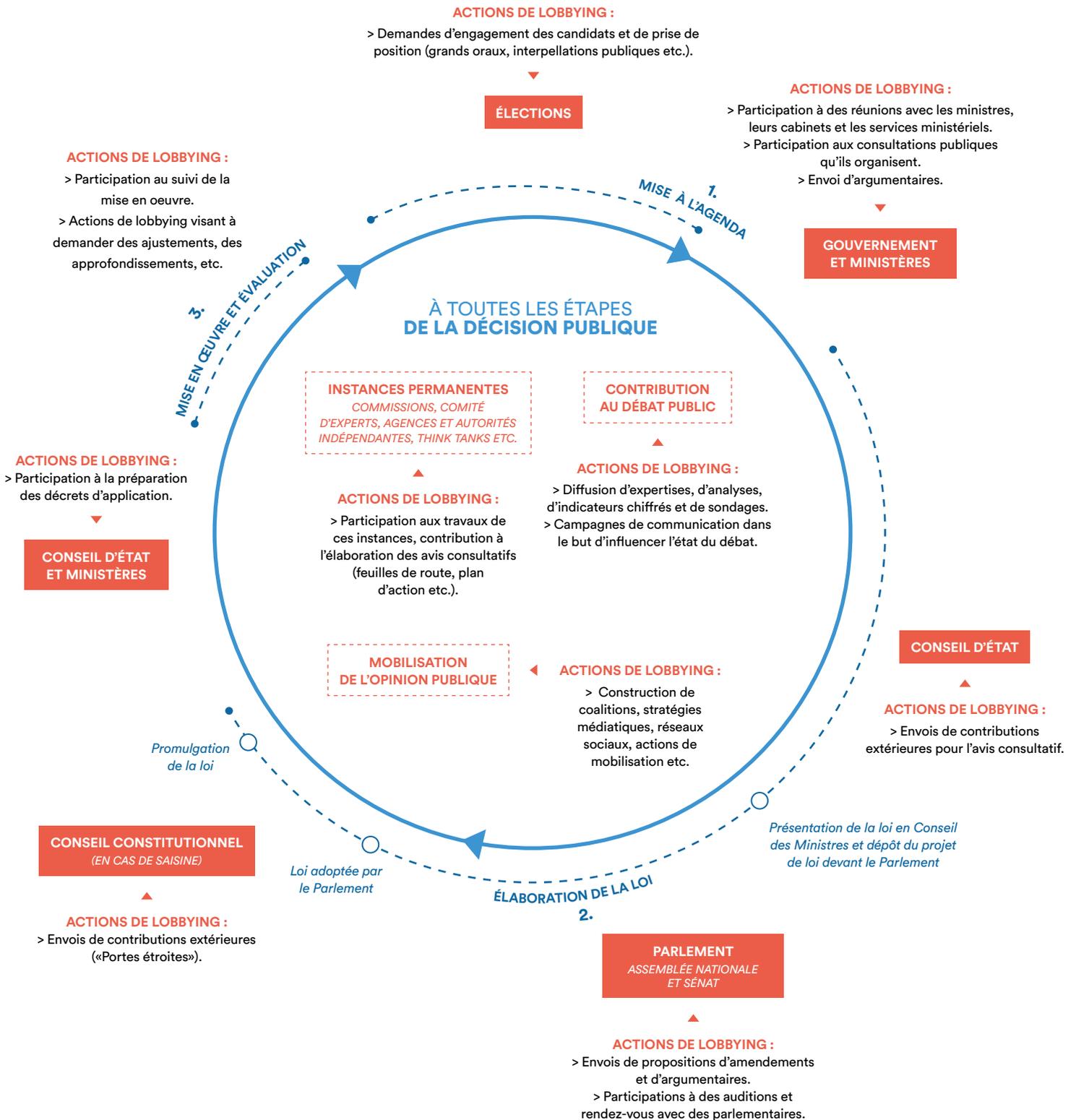
Les organisations peuvent faire du lobbying seules, ou construire des coalitions entre différents acteurs qui décident de former un front commun pour peser davantage. Ainsi, les entreprises d'un même secteur se font souvent représenter par un syndicat ou une fédération professionnelle. De son côté, Transparency International France fait partie de la « Plateforme Paradis fiscaux et judiciaires », qui réunit 18 organisations de la société civile française (syndicats,

ONG de développement, associations de lutte contre la corruption, associations confessionnelles ou encore organisations environnementales), permettant un travail collectif d'expertise et de plaidoyer sur la lutte contre l'évasion fiscale. En 2016, Transparency International France avait également fédéré une quinzaine d'organisations afin de demander une réécriture des articles du projet de loi Sapin 2 sur les lanceurs d'alerte¹³.

¹² « Web of Lies - Legal Implications of Astroturfing », Eugenia Kolivos, Anna Kuperman (2012)

¹³ « 10 juin 2016 – Protection des lanceurs d'alerte : les ONG demandent une réécriture de l'article définissant le lanceur d'alerte », communiqué de presse d'un collectif d'ONG (10 Juin 2016)

INTERVENTIONS DES LOBBYISTES DURANT LE CYCLE D'ÉLABORATION DE LA LOI





LOBBYING PENDANT LES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Les périodes électorales sont souvent des périodes d'intense activité pour les lobbyistes. De nombreux acteurs vont chercher à influencer les programmes des candidats et les votes des électeurs. Les méthodes les plus classiques consistent à interroger les candidats sous forme de « grand oral », à leur soumettre des propositions en tentant d'obtenir un engagement à ce qu'elles soient mises en œuvre si le candidat est élu (« pledge »), ou encore à diffuser des analyses sur les propositions des candidats afin de guider les électeurs dans leurs choix. Sur ce sujet, les sociologues Guillaume Courty et Julie Gervais ont publié un ouvrage qui détaille les stratégies de lobbying et d'influence déployées autour de la campagne présidentielle de 2012¹⁴.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 2017

L'ONG Transparency reçoit des engagements sur l'éthique de tous les candidats... sauf un

Des onze candidats, François Fillon est le seul à n'avoir pas voulu prendre d'engagement en matière d'« éthique de la vie publique » auprès de l'organisation.

Grand oral des candidats devant la FNSEA. L'Europe malgré tout



Présidentielle 2017. Le grand oral des candidats face aux départements le 8 mars



Présidentielle 2017 : le Medef entre en campagne



#PandaLive
Les candidats à la présidentielle face à la communauté WWF
Posez vos questions aux candidats à l'adresse presidentielle@wwf.fr ou en live sur la page Facebook et le compte Twitter du WWF France

Jean-Luc Mélenchon
répond à vos questions
RDV / 27 MARS / 18H00

f LIVE Periscope

Présidentielle : ils veulent faire du handicap un thème de campagne

Pour la première fois, emmené par Philippe Croizon, un collectif de quinze personnalités interpelle les candidats à la présidentielle.

Coupages de presse : divers actions de lobbying effectuées pendant la campagne présidentielle de 2017

¹⁴ « Le lobbying électoral : groupes en campagne présidentielle », Guillaume Courty et Julie Gervais, éditions Septentrion presses universitaires (Octobre 2016)



DANS LE LABYRINTHE DES COMMISSIONS CONSULTATIVES

2019

ANNEXE AU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR

LISTE DES COMMISSIONS ET
INSTANCES CONSULTATIVES
OU DÉLIBÉRATIVES PLACÉES
DIRECTEMENT AUPRÈS
DU PREMIER MINISTRE
OU DES MINISTRES



“Hauts conseils”, “observatoires”, “commissions nationales” et autres “comités consultatifs d’experts” : la République regorge de commissions et instances consultatives ou délibératives dont le Gouvernement publie chaque année la liste complète¹⁵. On en recense plusieurs centaines, sur (presque) tous les sujets : comités d’experts de la transition énergétique, observatoire de l’alimentation, conseil supérieur de la forêt et du bois, conseil national des sports de montagne, etc. Certaines sont des coquilles vides, qui se réunissent peu ou pas. Certaines ont des fonctions administratives bien précises et rendent des décisions (commission de déontologie, commission d’accès aux documents administratifs, etc.). A l’inverse, d’autres sont des instances où se réunissent les parties prenantes sur un dossier et où peuvent être négociés des compromis politiques ou bien où peuvent être élaborés des feuilles de route ou des plans d’action qui seront ensuite repris par le Gouvernement : il est alors prisé pour les représentants d’intérêts d’y participer et leur composition fait l’objet de tractations politiques. La transparence de ces commissions est loin d’être la règle : le plus souvent, ordres du jour, compte-rendus et contributions des participants ne sont pas rendus publics. Si cette opacité peut se justifier dans certains cas qui imposent le secret professionnel, dans la majorité des autres cas les travaux de ces commissions présentent un intérêt pour les citoyens et mériteraient d’être transparents.

reunissent les parties prenantes sur un dossier et où peuvent être négociés des compromis politiques ou bien où peuvent être élaborés des feuilles de route ou des plans d’action qui seront ensuite repris par le Gouvernement : il est alors prisé pour les représentants d’intérêts d’y participer et leur composition fait l’objet de tractations politiques. La transparence de ces commissions est loin d’être la règle : le plus souvent, ordres du jour, compte-rendus et contributions des participants ne sont pas rendus publics. Si cette opacité peut se justifier dans certains cas qui imposent le secret professionnel, dans la majorité des autres cas les travaux de ces commissions présentent un intérêt pour les citoyens et mériteraient d’être transparents.

QUI SONT LES LOBBYISTES ?

Estimer le nombre de lobbyistes actifs en France n’est pas chose aisée. Le sociologue Guillaume Courty estime qu’ils représentent « entre 2 900 et 14 500 » professionnels. Une étude conduite en mars 2011 par Transparency International France et Regards Citoyens, sur la base des rapports parlementaires publiés par l’Assemblée nationale entre 2007 et 2010, avait permis d’identifier 4 635 organisations, représentées par 15 447 personnes, mentionnées en annexe des rapports parlementaires. Plus de 5 500 personnes sont enregistrées dans le registre HATVP en tant que

représentants d’intérêts¹⁶. Même si ce chiffre est encore probablement sous-estimé si l’on en croit l’étude de 2011, il se rapproche davantage de la réalité que ne l’étaient les précédents registres abrités auprès de l’Assemblée nationale et du Sénat¹⁷. Le lobbying est donc bien un métier. Les lobbyistes ont leurs associations professionnelles¹⁸ et il existe des formations dédiées au lobbying à l’université ou dans les Instituts d’Etudes Politiques (masters en “affaires publiques et représentation d’intérêts” ou “vie publique et relations institutionnelles”, modules optionnels au sein des

¹⁵ Annexe au projet de loi de finances 2019

¹⁶ Données extraites en décembre 2018.

¹⁷ Au 1^{er} septembre 2014, le registre de l’Assemblée nationale ne recensait que 162 organisations et celui du Sénat seulement 97 représentants d’intérêts.

¹⁸ AFCL, ARPP, CEDAP, BASE

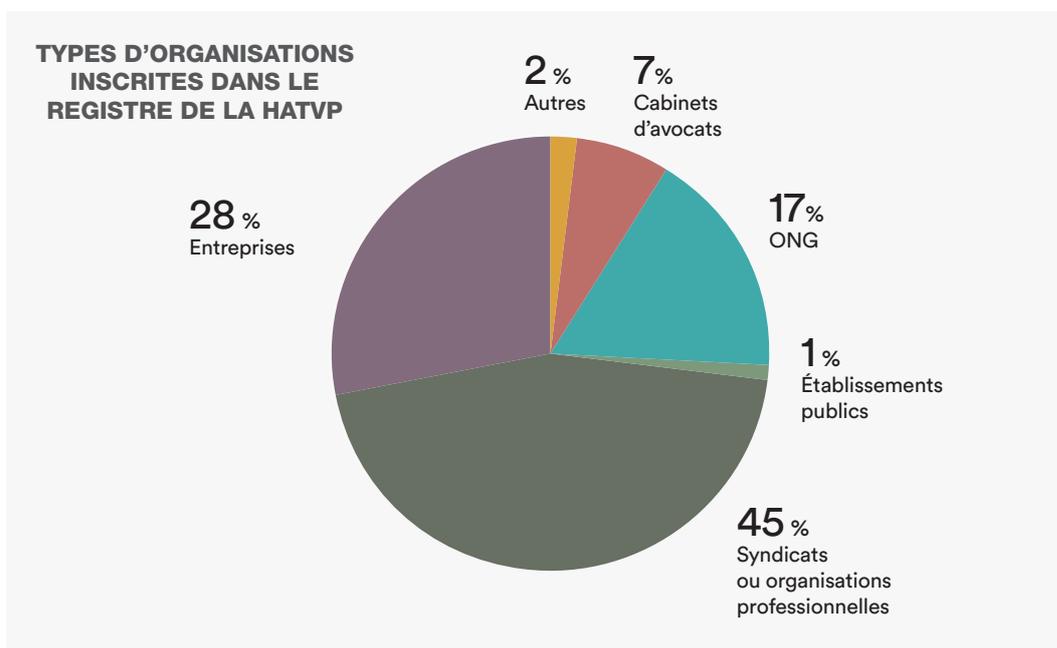
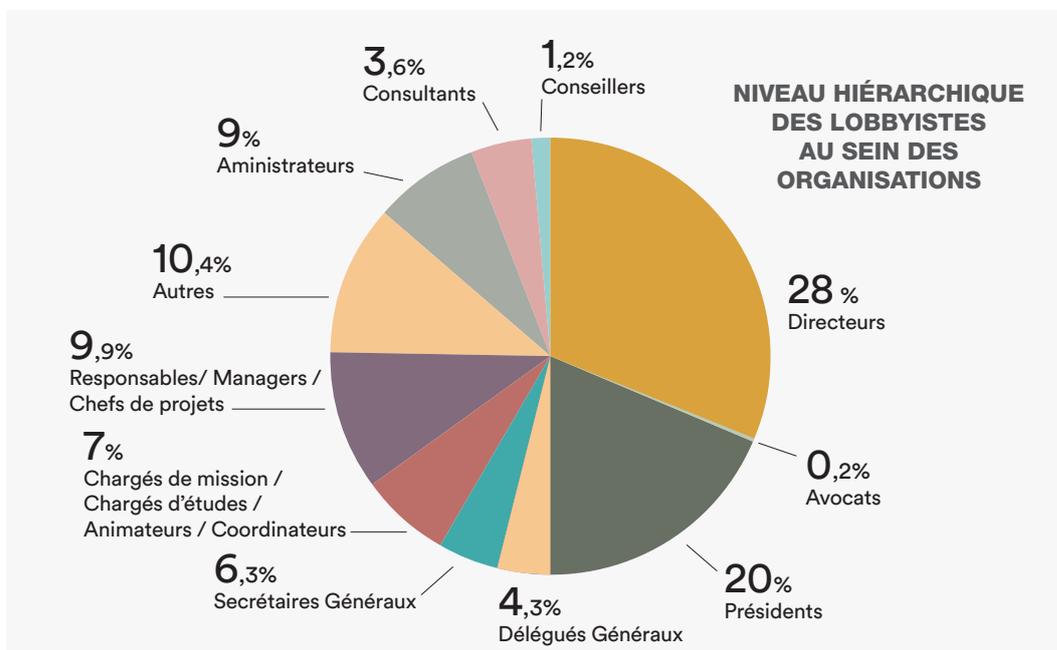
curcus de communication publique ou d'affaires publiques), dont les cours sont fréquemment assurés par des lobbyistes en exercice¹⁹.

Ces associations et ces formations contribuent activement à la professionnalisation du lobbying.

Pour autant, personne n'écrit « lobbyiste » sur sa carte de visite. Les terminologies qui reviennent le plus souvent dans les intitulés de poste des personnes enregistrées sur le registre HATVP sont « Affaires Publiques », suivies de « Relations Institutionnelles ». Le terme « plaider » est fréquent dans le secteur associatif, parfois associé à « campagne » ou « mobilisation ».

Au sein des organisations, on observe une certaine proximité entre la fonction Affaires Publiques et les fonctions communication et juridique.

Toutefois, le plus souvent, l'activité de lobbying n'apparaît pas clairement dans l'intitulé de poste, ce qui s'explique notamment par le fait que le lobbying est souvent exercé ou supervisé aux plus hauts niveaux hiérarchiques. Ainsi, les personnes inscrites comme représentants d'intérêts sur le registre exercent dans 60% des cas des fonctions de directeur, de président ou vice-président, de délégué général ou de secrétaire général. Seuls 185 consultants (4%) sont enregistrés.



¹⁹ « Qu'apprennent les étudiants en lobbying ? », Diane de Fortanier, Contexte, (7 septembre 2018)

Le lobbying est également un marché qui représente au moins 170 millions d'euros par an²⁰. Le registre des représentants d'intérêts de la HATVP recense plus de 120 cabinets de conseil, cabinets d'avocats et consultants indépendants. Parmi eux, 33 cabinets de conseil déclarent un chiffre d'affaires supérieur à 1 million d'euros²¹.

Certains se consacrent exclusivement à une activité de lobbying, tandis que d'autres intègrent cette activité au sein d'une offre plus large de conseil en communication et relations publiques, ou de conseils juridiques, ce qui illustre bien que les frontières entre lobbying, communication d'influence et stratégie sont souvent tenues.



EUX AUSSI FONT DU LOBBYING

AVOCATS :

Les avocats font, eux aussi, du lobbying. Il existe ainsi une Association des Avocats Lobbyistes (AAL), créée en 2011, qui entend notamment « promouvoir le rôle naturel des avocats dans la représentation d'intérêts »²². Or, les activités de représentation d'intérêts effectuées par des avocats peuvent poser un problème car l'exigence de transparence peut se heurter au secret professionnel. La charte de déontologie de l'AAL en témoigne puisqu'elle prévoit que « l'avocat lobbyiste qui décide de s'inscrire sur un registre de transparence doit au préalable s'assurer de ce que les règles professionnelles applicables le lui permettent ». A noter, toutefois, que cette charte est antérieure à la loi Sapin 2 et susceptible d'évoluer prochainement. C'est aussi pour cette raison que la transparence ne peut uniquement peser sur les représentants d'intérêts mais doit également reposer sur un effort de transparence des décideurs publics.

ÉTATS :

La frontière entre lobbying et diplomatie est parfois ténue. Ainsi, de nombreuses représentations diplomatiques emploient des personnes spécifiquement dédiées à la veille politique et aux relations institutionnelles. On assiste à de véritables batailles d'influence au cours desquelles les Etats ou régions font directement du lobbying visant à infléchir la position officielle de la France. En 2016, la Malaisie et l'Indonésie se sont par exemple mobilisées contre des dispositions fiscales défavorables à l'huile de palme. La France aussi n'hésite pas à défendre ses intérêts à l'international. Un récent rapport de l'ONG Corporate Europe Observatory défend même l'idée que le lobbying des grandes entreprises est, dans les faits, souvent assuré par les Etats membres²³.

En décembre 2018, le bureau européen de Transparency International a écrit au président du Parlement européen afin de demander une enquête sur le lobbying effectué par certains pays, en marge du scandale de l'Azerbaïdjan Laundromat²⁴. ►

L'huile de palme malaisienne vient faire du lobbying à Paris



Le Parisien, 8 septembre 2016

²⁰ Somme des chiffres d'affaires des cabinets de conseil en lobbying inscrits sur le registre de la HATVP. Lorsque ceux-ci n'ont pas déclaré leur chiffre d'affaires aux greffes, c'est le montant moyen de la tranche budgétaire qui a été retenue (exemple : 750000€ pour la tranche 500k€-1M€). Pour la tranche la plus élevée (>1M€), le chiffre d'un million d'euros a été appliqué (cas de 17 cabinets sur 32), de sorte que le chiffre de 170M€ est probablement sous-estimé. Pour une estimation précise, il faudrait également tenir compte du fait que les chiffres d'affaires déclarés peuvent recouvrir d'autres activités que le conseil en lobbying/affaires publiques (conseil en communication ou en stratégie notamment).

²¹ Données extraites en décembre 2018

²² Page de présentation de l'association sur son site Internet

²³ "Captured states : When EU governments are a channel for corporate interests", Corporate Europe Observatory (6 Février 2019)

BANQUES D'AFFAIRES :

► Preuve que le lobbying ne se résume pas aux débats parlementaires, la HATVP et deux commissions d'enquête parlementaires ont récemment attiré l'attention sur le « lobbying » effectué par les banques d'affaires²⁵ et avocats d'affaires dans le cadre des grands projets de fusions-acquisitions, notamment suite à la remise en cause des conditions de vente de la branche énergie d'Alstom à General Electric²⁶. Ne faudrait-il pas inclure le lobbying associé aux opérations de fusions acquisitions et impliquant l'Etat dans le champ des décisions devant faire l'objet d'un reporting à la HATVP ? La transparence des agendas des directeurs d'administration centrale et des membres de cabinets ministériels pourrait également être une solution pour une meilleure transparence.

LES ÉLUS FACE AU LOBBYING

Si les lobbyistes cherchent à influencer les responsables publics, ce sont toujours eux qui, in fine, arbitrent et prennent les décisions. Quand les acteurs politiques parlent de lobbying, c'est le plus souvent pour dénoncer les positions de leurs adversaires, qu'ils jugent trop proches de certains acteurs ou de certains milieux, ou pour évoquer leurs difficultés à gouverner et dénoncer les obstacles qu'ils rencontrent pour conduire une réforme.

Certes, la réflexion sur le lobbying est indissociable de réflexions plus larges sur les conflits d'intérêts. En 2014, Transparency International France avait ainsi publié une étude de cas concernant la loi de séparation des activités bancaires examinée en 2012-2013, concluant à une écoute déséquilibrée des différents acteurs par les responsables

publics en raison d'une stratégie de lobbying des banques connectée au pantouflage : « La stratégie d'influence des banques a été en partie favorisée par leurs liens étroits et organiques avec la haute fonction publique – notamment l'administration du Trésor »²⁷.

Toutefois, l'idée que les parlementaires seraient sous influence doit être fortement nuancée. Ainsi, une plongée dans les débats parlementaires montre que les élus sont souvent lucides sur les jeux d'influence à la manœuvre dans les coulisses d'une loi. D'une part ces jeux d'influence sont, a minima, pointés du doigt par les oppositions. D'autre part le choix de soutenir telle ou telle position est souvent assumé par les élus. Les deux exemples ci-dessous visent à illustrer le rapport des parlementaires au lobbying.

²⁴ « Under the influence : call for an investigation in the European Parliament », Transparency International EU (11 décembre 2018)

²⁵ Lobbying : les banques d'affaires invitées à jouer la transparence, Anne Drif, Les Echos (27 Septembre 2018)

²⁶ « Lobbying, corruption, pressions américaines... Les zones d'ombre de l'affaire Alstom », Marie-Béatrice Baudet et Chloé Aeberhardt, Le Monde (15 Janvier 2019)

²⁷ « Transparence et intégrité du lobbying : un enjeu de démocratie », rapport de Transparency International France (octobre 2014)



IDÉE REÇUE :

“ LES LOBBYISTES PEUVENT CIRCULER LIBREMENT DANS LES COULOIRS DU PARLEMENT ET DES ADMINISTRATIONS ”

Il est vrai que les règles d'encadrement du lobbying ont été pensées d'abord autour d'un enjeu d'accès aux locaux du Parlement plutôt que sous l'angle de la transparence des échanges. Les lieux de pouvoir ne sont certes pas des barricades, mais il faut tout de même prendre rendez-vous et présenter une pièce d'identité à l'accueil avant d'avoir accès aux couloirs d'un ministère ou d'une institution. Les règles d'accès à l'Assemblée nationale ont été significativement durcies, notamment à la suite des attentats de 2015. Le Sénat conserve la possibilité pour les représentants d'intérêts de solliciter un badge d'accès. Au 30 octobre 2018, une soixantaine de lobbyistes en profitent encore.



EXEMPLE :

PARCOURS D'UNE LOI : LE CAS DE LA PPL SUCRE

En 2011, un député de Guadeloupe, Victorin Lurel, dépose une proposition de loi visant à harmoniser les taux de sucre dans les produits vendus en métropole et en outre-mer. Auparavant, une cannette de soda contenait un taux de sucre plus important lorsqu'elle était vendue dans les Antilles qu'à Paris, le marché antillais étant approvisionné à partir du marché des Etats-Unis dont les produits ont une teneur en sucre supérieure.

Dans cette proposition, les enjeux de santé publique (l'obésité et le diabète en outre-mer) entrent en conflit avec des enjeux industriels (intérêts de l'industrie du sucre, impacts sur les circuits de distribution). Cette proposition de loi a d'abord été rejetée en 2011. Le député porteur du texte avait expliqué ce rejet à la fois par le poids des lobbys et par des enjeux politiques²⁸. La proposition est ensuite intégrée au programme présidentiel de François Hollande et redéposée à l'Assemblée en 2013 – entre temps, Victorin Lurel est devenu Ministre des outre-mers. La proposition de loi est alors adoptée sans trop de difficultés. Pendant les débats, les députés vont évoquer ouvertement ce lobbying et leurs relations tendues avec les industriels.

Extrait de l'intervention de Catherine Lemorton (ex-présidente de la commission des affaires sociales) :

« C'est pourquoi, madame la rapporteure, je suis assez fière que vous présentiez aujourd'hui cette proposition de loi. Elle va nous faire avancer. Au-delà de ses bénéfices pour les territoires outre-mer, elle représente un avertissement au lobby de l'agroalimentaire : ça suffit, on sait ce que vous êtes, vous n'allez pas faire la politique de santé publique dans notre pays ! ►

²⁸ « Aliments sucrés en Outre-Mer : « On nous expliquait que nous étions addict au sucre », entretien avec Victorin Lurel pour le média en ligne www.pourquoidoctor.fr (30 Mai 2016)

► *Comme vous l'avez très bien dit dans votre rapport, on en est à trente-trois chartes de bonne conduite de l'agroalimentaire. Elles ont donné à peu près les mêmes effets que la charte de la visite médicale signée par l'industrie pharmaceutique avec Xavier Bertrand en 2005 : on a vu l'affaire Médiateur... L'agroalimentaire, c'est exactement pareil. Je sais que les grands groupes, les gros syndicats de l'agroalimentaire, comme l'ANIA, suivent de près nos débats. Je leur dis que nous pouvons discuter avec eux, que nous pouvons nous asseoir ensemble autour d'une table, mais que nous veillons ! Et que nous ne baisserons pas notre garde ! »²⁹*

La liste des personnes auditionnées pour ce débat parlementaire est disponible à la fin du rapport parlementaire.

Ce cas est intéressant parce qu'il montre trois choses : d'une part que le lobbying ne peut pas être dissocié des débats politiques et que la responsabilité d'une décision revient, in fine, aux politiques. Ensuite, le fait de consulter les acteurs n'influence pas forcément les décisions qui, in fine, sont prises. Enfin, les politiques ont conscience du lobbying. Ils peuvent choisir de reprendre les positions défendues par les représentants d'intérêts (s'ils estiment qu'elles sont pertinentes) ou au contraire les rejeter.



EXEMPLE :

DÉBATS SUR LE LOBBYING ENTRE PARLEMENTAIRES : LE CAS DES PAILLES EN PLASTIQUE

La loi « Equilibre dans le secteur agricole et alimentaire » (dite « loi Egalim ») a été présentée dans la presse comme un « nid à lobbying ». Les débats autour de l'interdiction des pailles en plastique sont assez éclairants quant à la manière dont est abordé et perçu le lobbying au Parlement. Que constate-t-on à la lecture des débats ? Derrière les accusations de lobbying se dessine en réalité un clivage de fond autour d'une question : faut-il retarder la mise en œuvre de l'interdiction afin de laisser aux industriels le temps de s'adapter au risque de perdre en impact, ou faut-il interdire sans délai les pailles pour répondre à une urgence écologique au risque de déstabiliser des acteurs économiques ? Sur cette question, on observe que les parlementaires sont relativement transparents sur l'origine de leurs arguments, les personnes qu'ils ont rencontrées et qu'ils assument leurs positions – quelle que soit l'orientation qu'ils défendent. Avec, en filigrane, quelques réflexions sur ce qu'est un lobby.

Mme Perrine Goulet. Monsieur le ministre, je suis ravie des propos que vous venez de tenir : ils recourent exactement l'objet de mon amendement. En 2016, les fabricants de gobelets, verres et assiettes en matière plastique ont été prévenus qu'ils ne pourraient plus continuer à produire ces ustensiles à compter de 2020. Ils disposaient donc de quatre ans pour se mettre en conformité avec la loi. Or nous avons vu apparaître, dans ce projet, une disposition prévoyant la même interdiction pour les pailles

en plastique, mais dans un délai inférieur à dix-huit mois ! **Ma circonscription compte une usine fabriquant de telles pailles : je suis donc allée la voir pour connaître l'impact d'une telle obligation.**

M. Gilles Lurton. Vous avez eu raison.

Mme Perrine Goulet. C'est plutôt logique : lorsque l'on ne connaît pas un sujet, on se renseigne. ►

²⁹ Compte-rendu de la séance publique du 27 Mars 2013, Assemblée nationale

DÉBATS SUR LE LOBBYING ENTRE PARLEMENTAIRES :
LE CAS DES PAILLES EN PLASTIQUE (SUITE)

► **M. Bastien Lachaud.** Vive les lobbies !

Mme Perrine Goulet. Il ne s'agit pas de lobbying, mais d'information : lorsque l'on ne connaît pas un sujet, il vaut mieux, pour éviter l'influence des lobbies, rencontrer personnellement les acteurs d'un secteur et chercher à comprendre les processus de fabrication. De quoi s'agit-il ? Il n'existe à l'heure actuelle, pour les pailles, aucune matière capable de remplacer le plastique et qui soit dégradable dans les composts domestiques. En revanche, on a une solution pour fabriquer des pailles en plastique compostables de manière industrielle. Bien entendu, la dimension environnementale du texte est importante pour moi aussi – comme pour vous. C'est pourquoi je vous propose de procéder en deux phases : une première étape, en 2020, obligerait les industriels à fabriquer des pailles en plastique compostables en milieu industriel ; et, à l'issue d'une seconde étape, en 2023, on en viendrait aux pailles compostables en compostage domestique. (...)

M. Bastien Lachaud. J'abonderai dans le sens du collègue Lambert. Je ne sais pas si vous avez regardé l'émission « Cash Investigation » de mardi dernier, mais on y voyait bien le poids des lobbies du plastique...

Mme Delphine Batho. Exactement !

M. Bastien Lachaud. ...et leur haine de la loi de 2015 qui a interdit en France la commercialisation de certains produits. Pour eux, c'est le pollueur qui est le responsable et non le fabricant de l'objet polluant. On se trouve là face à la même logique – et l'on peut observer le poids des lobbies dans notre assemblée. Je suis désolé, mais ces deux amendements sont l'expression de l'intérêt des industriels, non celle de l'intérêt général. Un industriel, s'il doit changer son mode de production pour pouvoir continuer à exercer son activité, il le fait, et il a le temps de le faire en dix-huit mois.

Mme Perrine Goulet. Je pense que vous ne m'avez pas bien écoutée. Je ne dis pas qu'il ne faudrait pas ou que je ne voudrais pas le faire, je dis qu'à l'heure actuelle, il n'y a pas la possi-

bilité de remplacer en dix-huit mois les pailles en plastique par des pailles compostables en compost domestique. Nous proposons néanmoins de faire évoluer la législation, afin de rendre obligatoires les pailles compostables industriellement. En outre, n'inversons pas les choses. Ce ne sont pas les industriels qui jettent les pailles dans la mer, c'est vous, c'est moi, c'est tout le monde, quand nous ne faisons pas attention à nos déchets !

M. Bastien Lachaud. Exactement ce que j'annonçais ! C'est l'argument des lobbyistes !
Bravo !

Mme Perrine Goulet. Ne faisons donc pas payer cela aux industriels. Ils sont prêts à changer – sauf que les machines qui nous permettront de nous passer de pailles en plastique, il faut les construire. Laissons-leur un peu de temps ! C'est tout ce que je demande. Je ne mets pas en cause la mesure, je suis d'accord avec vous, je demande juste que l'on prévoie une phase intermédiaire de compostage industriel à partir de 2020 avant d'en arriver au compostage domestique en 2023.

M. François Ruffin. J'étais plutôt mesuré, je m'interrogeais sur le moment adéquat pour mettre en application cette mesure, les difficultés qu'elle risquerait de provoquer pour certains emplois, etc., même si mon cœur penchait plutôt vers une action rapide. Mais là, le discours que vous nous recrachez est parfaitement identique à celui que l'on a entendu dans la bouche des lobbyistes dans « Cash Investigation ». C'est quand même bizarre !

M. Grégory Besson-Moreau. Ah, « Cash Investigation », c'est la Bible pour les Insoumis !

Mme Perrine Goulet. Nous sommes aussi capables de réfléchir !

M. François Ruffin. Je suis désolé, mais ce que nous venons d'entendre, c'est exactement le discours des lobbyistes. Cela revient à rejeter la responsabilité de la situation sur le comportement individuel du consommateur, qui polluerait la nature, alors qu'il conviendrait de transformer la société pour que ce ne soit pas à l'individu d'agir bien ou d'agir mal. ►

DÉBATS SUR LE LOBBYING ENTRE PARLEMENTAIRES :
LE CAS DES PAILLES EN PLASTIQUE (SUITE)

► **Mme Perrine Goulet.** Mais non ! Ce n'est pas ça du tout ! (...)

M. Jean-René Cazeneuve. Si je votais contre ces amendements, **je voudrais dire que le procès en lobbying qui nous est fait en permanence est inacceptable. Je trouve normal que nos collègues voient des entreprises et qu'ils s'inquiètent pour l'emploi. Ce procès, qui nous est fait sous prétexte que nous défendons l'économie et l'emploi, est, je le répète, parfaitement inacceptable.** Néanmoins je voterai contre les amendements, car la transition écologique a besoin de symboles. Les citoyens nous envoient, de plus en plus souvent, des messages pour nous demander d'agir rapidement sur ce sujet, compte tenu de l'urgence. Quant au délai, bien entendu, il peut sembler très court. Mais je n'ose imaginer une seule seconde que les industriels du plastique découvrent le problème aujourd'hui ! (...)

M. André Chassaigne. En ce qui me concerne, je salue la démarche de Mme Goulet. Il est tout à fait normal de se rendre dans une entreprise de sa circonscription. Pour moi, ce n'est pas du lobbying. On reproche très souvent à certains députés d'être « hors sol ». On ne va quand même pas reprocher à un député d'avoir un contact avec le milieu économique ou social ! Moi-même, si une entreprise de ma circonscription était dans le même cas, je lui aurais sans doute rendu visite et me serais entretenu avec son organisation syndicale, s'il y en a une. Il est donc tout à l'honneur de notre collègue, je crois, d'avoir eu cette démarche. Pour autant, je ne voterai pas ces amendements, car les bouleversements des modes de développement et de consommation nous feront de toute façon violence. Chacune et chacun d'entre nous sera confronté, à un moment ou à un autre, au conflit entre ses positions éthiques ou politiques et la réalité du terrain. (...)

M. François Ruffin. Je suis tout à fait d'accord avec André Chassaigne. Lorsque Mme Goulet a pris la parole pour défendre son

amendement, je me suis tourné vers Bastien Lachaud pour lui dire, en « off », que si j'avais la même entreprise dans ma circonscription, j'aurais eu la même démarche : rien de plus naturel. Ce n'est pas à ce niveau que je vois apparaître l'ombre du lobby (M. Jean-René Cazeneuve proteste), mais dans la justification a posteriori qui consiste à dire : ne faisons pas payer aux industriels la pollution causée par les citoyens. Une technostructure est en place, à laquelle les industriels participent et dont ils veulent le maintien, au moins en partie, dans une forme d'inertie. On ne peut rendre le citoyen responsable de cette technostructure, s'il convient de la modifier. Quand on a eu la chance de voir le magazine diffusé mardi soir sur France 2, on ne peut pas entendre autre chose, dans l'argument que je viens de citer, qu'une certaine **ventriloquie des lobbies**. Je ne dis pas que Mme Goulet est de mauvaise foi : elle est sans doute pleinement de bonne foi, mais on ingère des discours dans l'air du temps, pour les répéter ensuite, de la même façon que l'on ingère des molécules de plastique, sans s'en rendre compte. **Je ne mets donc nullement en cause la bonne foi de Mme Goulet, mais cette phrase, selon laquelle on ne doit pas faire payer aux industriels la pollution provoquée par les consommateurs, laisse entrevoir l'ombre inconsciente des lobbies.**

Mme Perrine Goulet. Pas du tout !

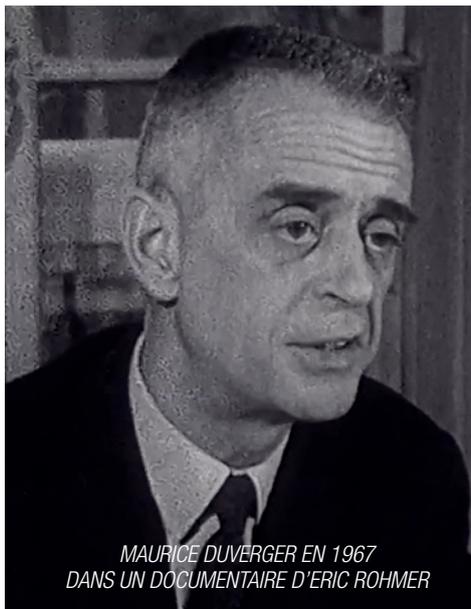
M. Jean-Baptiste Moreau, rapporteur. Arrêtons de nous envoyer le mot « lobby » à la figure de façon systématique et caricaturale. Les lobbies, il y en a de tous les côtés. Et que l'on ne me fasse pas le coup de l'intérêt général contre tel ou tel intérêt particulier : chaque lobby défend un intérêt particulier en même temps qu'un intérêt général, tout dépend du point de vue dans lequel on se place. Je n'ai pas la prétention d'être omniscient. Il est donc utile que les députés, pour prendre connaissance de sujets qu'ils ignorent, rencontrent chacune des parties en présence ; après quoi il leur revient de faire le tri et de trancher, une fois qu'ils ont une connaissance du sujet – même si elle ne peut être totalement fine – en fonction de ce qu'ils considèrent comme l'intérêt général. (...)



IDÉE REÇUE :

“ LE LOBBYING EST UN PHÉNOMÈNE NOUVEAU EN FRANCE ”

On trouve des occurrences du mot « lobbying » dans la presse dès le milieu du XIX^e siècle, essentiellement pour évoquer la politique américaine. S’agissant des affaires françaises, ce sont plutôt les termes « groupes de pressions », « cartels » ou « corporatismes » qui sont privilégiés. On entend parfois l’idée que le lobbying aurait été introduit récemment en France, et qu’il serait un produit du modèle économique libéral, s’opposant à une « tradition rousseauiste »³⁰. Ne serait-il pas plutôt inhérent à la démocratie moderne, telle qu’elle s’est imposée progressivement au XX et XXI^e siècle ? C’est ce que suggère l’extrait ci-dessous, tiré d’un documentaire d’Eric Rohmer dans lequel est interviewé le professeur de droit Maurice Duverger : daté de 1967, il revêt une grande modernité³¹.



MAURICE DUVERGER EN 1967
DANS UN DOCUMENTAIRE D'ERIC ROHMER

« Les groupes de pression au sens large, qu’est-ce que c’est ? C’est tous ceux qui, en dehors des partis politiques, interviennent dans le relais du pouvoir. C’est-à-dire les syndicats par exemple, c’est-à-dire les groupes que l’on appelle les groupes d’intérêts qui peuvent être les grandes entreprises (qui, à elles seules, peuvent être des groupes de pression) ou encore les syndicats patronaux, les organisations paysannes, ou toute une série d’associations (anciens combattants, associations de jeunesse, associations sportives, etc etc.). Ça peut être aussi les journaux, la presse. Ces forces, car ce sont des forces, interviennent dans ce que j’appelle le circuit officiel du pouvoir. (...) Il y a des façons pour les groupes d’intérêts d’influencer le pouvoir, à travers les partis, à travers le Conseil Economique et Social, à travers ce que j’appellerais les lieux officiels

d’intégration. Et puis il y a en plus la dynamique du pouvoir, il y a une pression des groupes aux divers niveaux. Les groupes essaient d’intervenir sur les programmes, par la presse, par les facilités de propagande donnés aux candidats. (...) Il y a une intervention, une pression, au niveau du Parlement : tous les parlementaires vous diront qu’à la veille d’un grand débat ils reçoivent des lettres des groupes ; il y a parfois des choses beaucoup plus subtiles (les groupes préparent des projets, donnent de la documentation, etc.). Il y a enfin toutes les influences au niveau de l’administration et du gouvernement. (...) Il y a deux schémas d’interprétation de la démocratie occidentale, qui sont tous les deux faux. Le premier, c’est le schéma « idéaliste » : le gouvernement du peuple par le peuple pour le peuple, les élections, le Parlement, l’expression de l’opinion. ►

³⁰ Dans « Le lobbying en France. Invention et normalisation d’une pratique politique », le sociologue Guillaume Courty détaille l’émergence du mot « lobbying » dans la langue française, et remet en cause le poids de la tradition rousseauiste, qualifié à ses yeux de « mythologie républicaine ».

³¹ « L’homme et ses gouvernements ; II. Les pouvoirs périphériques », Eric Rohmer (1967)

► *Ça n'est vrai qu'en partie. Il y a une autre interprétation, l'interprétation marxiste, qui consiste à dire que les élections, le Parlement etc. Tout ça c'est l'apparence, tout ça c'est formel, le vrai pouvoir ce sont les puissances de l'argent. (...) Ce schéma marxiste était presque totalement vrai il y a un peu plus d'un siècle (...). Aujourd'hui ça n'est plus ça (syndicats ouvriers, journaux libres, citoyens avec une culture qui fait qu'ils ont une zone assez large d'autodétermination, mais tout de même ils ne sont pas libres de faire n'importe quoi). Un ancien ministre américain disait que tout ce qui est bon pour General Motors est bon pour l'Etat américain : quelque fois c'est vrai, mais quelques fois ce qui est bon pour General Motors n'est pas bon pour l'Etat américain. Il y a alors lutte entre ces deux pouvoirs. Et c'est là qu'on peut essayer d'entrevoir le rôle réel de l'Etat : on dit souvent de l'Etat qu'il est un arbitre, qu'il a pour but et pour fonction de promouvoir l'intérêt général et c'est vrai qu'il essaie d'atteindre ce but. L'Etat joue un rôle d'arbitre. Mais ce n'est pas un arbitre indépendant des joueurs dans la partie. L'Etat est toujours aussi engagé dans une des équipes en lutte. Il est à la fois un arbitre et un partisan, quelqu'un qui favorise ceux de sa classe, de son parti, ceux qui l'ont porté au pouvoir (...). Si l'on veut avoir une vision réaliste de l'Etat moderne c'est cela qu'il faut comprendre. On pourrait dire que le véritable symbole de l'Etat moderne c'était ce Dieu romain Janus, le Dieu à deux têtes : d'un côté l'incarnation de l'intérêt général, de l'autre il est l'une des parties dans la lutte entre les intérêts. »*

II
POURQUOI
LA LOI SAPIN 2
**NE SUFFIT-
ELLE PAS ?**



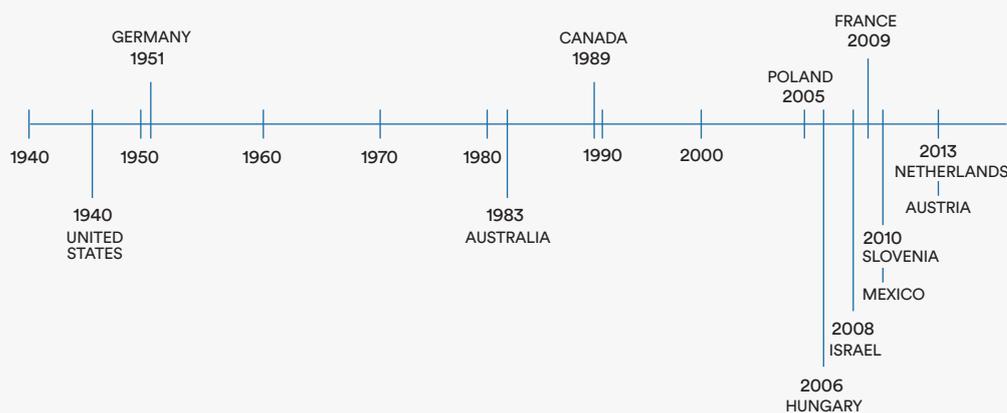
Les premières règles encadrant le lobbying ont émergé au Parlement au milieu des années 2000. C'est dans ce contexte de prise en compte croissante du phénomène du lobbying que le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite "Loi Sapin 2") est présenté au Parlement en 2016 et adopté le 9 décembre 2016. Plusieurs articles sont consacrés à l'encadrement du lobbying, avec notamment la création d'un répertoire des représentants d'intérêts dont la responsabilité est confiée à la Haute

Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) et d'un code de déontologie pour les représentants d'intérêts.

Ces évolutions normatives répondent à un mouvement général observé partout dans le monde (cf schéma ci-contre).

Le texte constitue un progrès indéniable en France malgré d'importantes limites qui en font un outil encore inabouti.

CHRONOLOGIE DES RÉGULATIONS ET CODES DE CONDUITE DU LOBBYING DANS LES PAYS DE L'OCDE (ÉTUDE DE L'OCDE)



L'ÉMERGENCE DE LA QUESTION DU LOBBYING AU PARLEMENT

En octobre 2006, les députés Arlette Grosskost et Patrick Beaudouin proposent de mettre en place un registre pour contrôler la circulation des représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée nationale, assorti d'un code de conduite. Cette proposition fait suite à l'irruption en décembre 2005, lors des discussions sur le projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (loi dite « DADVSI »), de personnes portant des badges du ministère de la Culture qui faisaient, à la sortie de l'hémicycle, des démonstrations de téléchargement et qui s'étaient avérées être en réalité des employés du groupe Virgin. Bien que rejetée, cette proposition de résolution aura permis au débat de s'ancre : l'Assemblée nationale et le Sénat se dotent d'un registre des représentants d'intérêts à partir du 1er janvier 2010. Transparency International France avait publié des bilans de ces dispositifs qui ont montré qu'ils étaient loin d'être satisfaisants, avec notamment un nombre d'inscrits très faible (seulement 176 à l'Assemblée nationale et 114 au Sénat à la fin 2013). ►

► En 2013, l'Assemblée s'est dotée de nouvelles règles, suite à la publication d'un rapport par le député Christophe Sirugue. Une instruction générale du bureau adoptée en octobre 2013 oblige les rapports parlementaires à lister les auditions effectuées. Il devient également interdit aux groupes d'intérêts d'organiser des colloques à l'Assemblée dans lesquels une participation financière est demandée aux intervenants.

Plus récemment, la loi pour la confiance dans la vie politique de septembre 2017 interdit désormais aux parlementaires et à leurs collaborateurs d'exercer une activité de représentation d'intérêts en marge de leurs mandats ou fonctions. Il existait en effet des cas de collaborateurs parlementaires cumulant un emploi à temps partiel auprès d'un parlementaire et un autre emploi à temps partiel dans un cabinet de lobbying.

La loi Sapin 2 a constitué un progrès indéniable dans la régulation du lobbying en France. Elle comporte toutefois d'importantes exceptions qui limitent d'emblée sa portée et son efficacité. Le décret d'application, très en-deça des attentes, a vidé de sa substance l'esprit de la loi.

LES OBLIGATIONS NE PÈSENT QUE SUR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS, *ET PAS TOUS*

Les obligations légales ne reposent que sur les seuls représentants d'intérêts, alors que les décideurs publics ont eux aussi une part de responsabilité dans le choix des personnes qu'ils consultent avant de rendre une décision. La loi Sapin 2 manque donc d'un minimum de réciprocité afin d'assurer une régulation efficace du lobbying. Les responsables publics ne sont pas tenus de consulter le répertoire avant une rencontre avec un représentant d'intérêt, encore moins de rendre publics ces rendez-vous.

Par ailleurs, de nombreux acteurs sont exclus de la définition du lobbying prévue par la loi Sapin 2 et donc dispensés de renseigner leurs activités d'influence :

- Personnes morales de droit public (collectivités territoriales, agences de l'Etat, etc.). La plupart des personnes morales de droit public – à l'exception des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et des groupements d'intérêt public à caractère industriel et commercial, ainsi que les chambres de commerces et d'artisanat – ne sont pas tenues de renseigner leurs activités. Les Etats et les collectivités territoriales peuvent être des acteurs actifs de lobbying, dès lors qu'un sujet les concerne. Les collectivités agissent via leurs élus ou bien, de plus en plus fréquemment, via des responsables des relations institution-

nelles spécifiquement affectés à cela (généralement rattachés au cabinet du/de la maire ou président de l'exécutif).

- Associations d'élus locaux : les puissantes associations représentatives des élus locaux (Association des Maires de France, Association des Départements de France, Association des Régions de France, etc.), qui interviennent régulièrement dans le débat public et auprès des décideurs nationaux, sont explicitement dispensées par la loi de toute obligation de transparence. Elles emploient pourtant toutes des personnes chargées d'assurer les relations institutionnelles et les relations avec le Parlement et sont particulièrement actives sur toutes les réformes qui impactent les collectivités territoriales (lois relatives à la décentralisation, à la fonction publique territoriale, au tourisme, aux finances publiques locales, etc.)

- La loi Sapin 2 exonère également de toute obligation déclarative les associations à objet culturel³² (voir encadré ci-contre).

- Les syndicats³³ sont également partiellement exonérés, pour ce qui relève du dialogue social.

Transparency International France conteste ces exclusions qui maintiennent dans l'opacité des actions de représentation d'intérêts menées par des groupes parfois très influents et qui ne sont pas par nature différents des autres groupes d'intérêts. Dès 2016, Transparency International France a recommandé d'élargir la définition des représentants d'intérêts à toutes les entités exerçant une action d'influence quelles qu'elles soient, de droit privé comme de droit public.



ASSOCIATIONS CULTUELLES : PREMIERS DÉTRICOTAGES DE LA LOI SAPIN 2

À la suite de la loi pour « un Etat au service d'une société de confiance »³⁴, les associations culturelles ont été exclues de la définition des représentants d'intérêts. Cette exclusion a été adoptée de justesse après un débat houleux à l'Assemblée nationale le mardi 26 Juin 2018 jusque tard dans la nuit. Les associations culturelles étaient déjà partiellement exclues dans la version initiale de la loi Sapin 2, puisque seules leurs communications en dehors de leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes étaient considérées comme des actions de représentation d'intérêts. Les cultes et associations religieuses sont pourtant tout à fait légitimes à intervenir auprès des décideurs publics pour enrichir leur réflexion sur des sujets qui les concernent parfois directement comme la laïcité. Si l'expression de tous les acteurs du secteur public comme privé – qu'il s'agisse d'associations, d'entreprises, d'ONG, ou de syndicats – doit être favorisée, il est essentiel de s'assurer d'un traitement équitable de ces différents acteurs qui seraient ainsi soumis aux mêmes exigences de transparence et aux mêmes règles déontologiques dans l'expression de ces opinions et intérêts pluriels. Comment justifier alors que les associations culturelles bénéficient d'un régime d'exception par rapport aux autres associations, tout aussi légitimes à défendre leurs positions sur des sujets communs ?

Emmanuel Macron s'était d'ailleurs engagé auprès de Transparency International France pendant la campagne présidentielle à s'assurer que tous ceux qui exercent une influence sur la décision publique soient concernés par le registre. Cette disposition s'inscrit donc à rebours de l'engagement du Président. ►

³² Exonération partielle à l'origine, qui était seulement valable « dans leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes »

³³ Exonération partielle valable seulement « dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail »

³⁴ Article 65 du projet de loi pour un Etat au service d'une société de confiance

► Elle remet également en cause l'équilibre trouvé par la loi Sapin 2 : alors que la version initiale du texte prévoyait également d'exclure les associations culturelles, les débats parlementaires avaient fait évoluer le texte.

Au niveau européen, les associations religieuses sont d'ailleurs invitées à s'inscrire sur le registre du Parlement européen, qui permet aux représentants d'intérêts d'avoir une accréditation pour l'accès au Parlement, sans que cela ne fasse débat. Des discussions sont en cours pour rendre ce registre obligatoire.

Transparency International France est défavorable à cette disposition qui remet en cause l'équilibre de la loi Sapin 2, alors qu'il conviendrait au contraire d'étendre le registre à tous les acteurs exerçant une action d'influence. A une très courte majorité, l'amendement qui supprimait cette disposition n'a malheureusement pas été adopté.

LA LISTE DES RESPONSABLES PUBLICS CIBLÉS *MÉRITERAIT* *D'ÊTRE ÉLARGIE*

Un autre angle mort du champ matériel de la loi Sapin 2 réside dans la définition des décideurs publics avec lesquels une communication constitue une action de représentation d'intérêts :

- Le manque le plus évident est celui du Président de la République, dont les collaborateurs sont pourtant inclus dans le champ des décideurs publics.
- Transparency International France préconise également l'ajout des membres du Conseil constitutionnel et des sections consultatives du Conseil d'État qui sont devenus au fil du temps des cibles régulières de lobbying (pratiques des « portes étroites »).
- Enfin, le registre n'a pas encore été étendu aux acteurs publics locaux³⁵. Cette extension du registre à l'échelon local

devait initialement être effective au 1er Juillet 2018, un délai jugé irréaliste au vu des délais et des moyens alloués actuellement à la HATVP. En juin 2018, le projet de loi « pour un Etat au service d'une société de confiance » (ESSOC) prévoyait de renoncer à étendre le registre aux collectivités territoriales. Transparency International France a demandé, et obtenu, que le principe de l'extension du registre soit maintenu et simplement reporté au 1er Juillet 2021 afin de laisser un temps de préparation à la HATVP et aux représentants d'intérêts. Sans nier les difficultés pratiques de mise en œuvre et la nécessité de renforcer les moyens de la HATVP pour mener à bien cette extension du registre, Transparency International France considère que la suppression pure et simple aurait constitué un recul important.

³⁵ Amendement rejeté n°1012 sur le projet de loi Pour un Etat au service d'une société de confiance



LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CIBLES DE LOBBYING ET LOBBYISTES

En plus d'être elles-mêmes des acteurs du lobbying lorsqu'elles défendent au niveau national les intérêts de leur territoire, y compris via les associations d'élus, les collectivités territoriales constituent également des cibles de lobbying. Par exemple, le lobbying des plateformes de location entre particuliers et des organisations professionnelles du secteur de l'hôtellerie et du tourisme au sujet de la réglementation de la location entre particuliers, s'effectue principalement au niveau des grandes métropoles - notamment de Paris. Les intérêts divergents en jeu donnent lieu à des actions de représentation d'intérêts de chaque partie-prenante au débat pour influencer le règlement municipal qui détermine les conditions de location et le nombre maximum de nuitées autorisé à la location touristique d'un bien par un particulier. Autre exemple : la réglementation des moyens de transport électriques en libre-service sur la voie publique (trottinettes, vélos, scooters...). La mairie de Paris a ainsi décidé de mettre en place d'ici l'été 2019 une redevance sur ces véhicules en « free-floating », une décision qui concerne directement les entreprises de location et leurs associations représentatives qui n'ont pas manqué de mener des actions de lobbying pour pérenniser l'autorisation du « free-floating » plutôt que de s'opposer frontalement au principe d'une redevance. Ces différentes décisions municipales correspondent bien à des décisions publiques au sens de la loi Sapin 2 et il est donc normal que les citoyens puissent avoir accès de façon transparente aux actions de lobbying menées au niveau des grandes collectivités territoriales.



LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL PUBLIERA DÉSORMAIS LES « PORTES ÉTROITES »

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il étudie la constitutionnalité d'une proposition ou d'un projet de loi, reçoit très souvent des « contributions extérieures ». Celles-ci, communément appelées « portes étroites », sont des **mémoires et rapports signés par des personnes physiques ou morales donnant une opinion juridique sur le texte étudié**. Pratiquées depuis les années 1980, les portes étroites se sont peu à peu institutionnalisées : selon Médiapart en 2015, 21 portes étroites ont été déposées pour la loi renseignement et 24 pour la loi croissance et activité. Pour les représentants d'intérêts, les portes étroites sont donc devenues au fil du temps un terrain à part entière de lobbying. Problème : ces contributions au Conseil constitutionnel se faisaient jusqu'à présent dans la plus grande opacité. Les portes étroites n'étaient **ni citées, ni publiées, ni même communiquées** aux parlementaires à l'origine de la saisine, au gouvernement ou aux personnes directement intéressées. Impossible, dans ces conditions, d'évaluer l'empreinte normative de ces contributions, ce qui constituait un véritable enjeu démocratique.

Comme le recommandait Transparency International France, le Conseil constitutionnel a annoncé le 24 mai 2019 qu'il publiera désormais le contenu de ces contributions extérieures : elles seront consultables dans le dossier qui accompagne les décisions rendues au titre du contrôle a priori (contrôle de constitutionnalité effectué avant la promulgation des lois). Cette mesure va améliorer la traçabilité de l'empreinte normative. Cette mesure va améliorer l'empreinte normative et la transparence de ce lobbying effectué en bout de chaîne législative.

Un premier pas avait été franchi en février 2017 : suivant une recommandation du rapport « Renouer la confiance » de Jean-Louis Nadal, le Conseil constitutionnel s'est engagé à publier, pour chaque décision rendue, la liste des contributions reçues. Premier texte concerné : la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre, pour laquelle la liste des acteurs ayant adressé une contribution aux Sages est en ligne sur le site du Conseil constitutionnel.

LA LOI VIDÉE DE SA PORTÉE **PAR LE DÉCRET**

Publié au Journal Officiel le 9 mai 2017, dans l'entre-deux tours de la présidentielle, le décret d'application de la loi Sapin 2 concernant le registre des représentants d'intérêts s'est révélé très en deçà des attentes.



DANS QUELLES CONDITIONS CE DÉCRET A-T-IL ÉTÉ PRÉPARÉ ?

Non sans paradoxe, la préparation de ce décret relatif à la transparence du lobbying s'est globalement déroulée dans l'opacité. En vue de la rédaction de ce décret, des consultations ont été menées à Bercy en début d'année 2017. Pourtant très active pendant les débats relatifs à la loi, Transparency International France n'a été conviée qu'à une seule réunion. Certains acteurs concernés par la loi, comme le secteur associatif, n'ont pas été entendus. En quelques mois, au moins quatre versions intermédiaires du projet de décret ont circulé dans la presse spécialisée, sans que ces projets ne soient diffusés en toute transparence à tous les acteurs concernés³⁶. Les agendas des conseillers ministériels et des hauts fonctionnaires tenant la plume de ce décret n'étant pas publics, il n'est pas possible de retracer quels ont été les acteurs avec lesquels ils ont été le plus en contact pendant cette période.



LES RÉSISTANCES AUTOUR DE LA CASE FACULTATIVE

Après la publication du décret du 9 mai 2017, la HATVP a organisé plusieurs séries de consultations sur ses lignes directrices. Parmi les clivages qui ont émergé dans ces consultations, on retiendra la case facultative. Pour Transparency International France, il était fondamental qu'un champ de libre expression existe dans le registre, afin de laisser la possibilité aux acteurs qui le souhaitent de renseigner davantage d'informations sur leurs activités de lobbying (y compris en publiant un lien renvoyant vers le site de l'organisation). Lors des consultations organisées par la HATVP, de nombreux acteurs s'étaient fortement opposés au maintien d'une telle case dans le registre³⁷, appelant la HATVP à s'en tenir strictement à ce que la loi l'oblige à faire. Or, si la loi ne la prévoit pas explicitement, rien n'interdisait non plus à la HATVP d'inclure un espace de libre expression. Heureusement, il semble que les mentalités évoluent sur ce sujet : dès la première vague de déclarations, un quart des lobbyistes ont rempli cette case facultative et l'on peut raisonnablement espérer que cette proportion augmentera progressivement au fil du temps.

³⁶ « Loi Sapin 2 : la révolution du lobbying n'a pas eu lieu », Diane de Fortanier, Contexte (12 mai 2017)

³⁷ « Le registre des représentants d'intérêts de plus en plus insipide », Diane de Fortanier, Contexte (19 Décembre 2017)

► **Une périodicité trop faible** : les représentants d'intérêts ne doivent effectuer qu'une seule déclaration par an, trois mois après leur arrêté des comptes (soit au plus tôt fin mars pour la plupart des acteurs). Lorsqu'une action de lobbying est conduite en janvier, il faut donc attendre jusqu'à 15 mois avant qu'un reporting - parcellaire - n'apparaisse dans le registre des représentants d'intérêts. Ce problème est renforcé par le fait que les actions de lobbying ne sont pas datées dans le registre : impossible de savoir quand se sont déroulées les actions de lobbying au cours de l'année. Pour assurer une meilleure efficacité du registre il serait préférable d'instituer une périodicité au moins semestrielle, idéalement trimestrielle. Une telle modification ne devrait pas constituer une trop grande surcharge administrative pour les représentants d'intérêts : les déclarations seraient moins lourdes qu'aujourd'hui, et le calendrier déclaratif correspondrait davantage au calendrier politique, qui rythme l'activité des directions affaires publiques.

► **Aucune obligation de déclarer les positions défendues** : à part l'objet, les représentants d'intérêts ne sont pas tenus d'exposer les positions défendues auprès des pouvoirs publics. Certains le font néanmoins en publiant leurs positions sur leur site. Ils peuvent également utiliser une case facultative qui leur permet de renseigner jusqu'à 700 caractères sur une base volontaire. Il n'est pas possible de téléverser une pièce jointe (ce qui permettrait aux représentants d'intérêts qui le souhaitent de fournir les notes et documents transmis aux décideurs), mais on peut inclure des liens.

► **Les activités de lobbying ne sont pas rattachées spécifiquement à une décision publique** : les représentants d'intérêts déclarent leurs activités de lobbying de manière groupée en fonction de l'objectif de lobbying, sans les rattacher à la décision publique spécifiquement visée. Concrètement, les représentants d'intérêts doivent remplir un champ de texte libre qui peut être rempli plus ou moins précisément, ce qui rend aléatoire l'identification de la position défendue et de la décision visée. En l'état actuel, le rattachement de l'acte de représentation d'intérêt à une décision publique particulière s'apparente donc à un délicat jeu de piste.

Toutefois, la HATVP a publié des lignes directrices qui cadrent la manière dont doivent être remplis ces champs, ce qui devrait améliorer la qualité et la lisibilité des déclarations.

► **L'identité des interlocuteurs n'est pas précisée** : les représentants ne doivent déclarer que la catégorie de décideurs publics rencontrés³⁸. Pour les Ministres et cabinets ministériels, le ministère est précisé, ce qui permet de tracer le cabinet ministériel approché. Mais s'agissant des parlementaires, impossible de savoir si le représentant d'intérêts a interagi avec un nombre de parlementaires, uniquement avec un rapporteur mais de manière très régulière, avec un parlementaire ayant un enjeu particulier sur sa circonscription, etc. A défaut d'une obligation de déclaration de l'identité du décideur par le représentant d'intérêts qui l'a rencontré, il serait souhaitable d'inciter les décideurs publics à publier l'agenda ouvert de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

► **Des distorsions liées au critère du lobbying « à l'initiative du représentant d'intérêts »** : les représentants d'intérêts ne doivent déclarer que les actions de lobbying effectuées à leur initiative. Paradoxalement, les groupes d'intérêts les plus installés, interlocuteurs privilégiés des décideurs publics et donc à ce titre régulièrement invités, peuvent donc être soumis à des obligations déclaratives moindres que des groupes d'intérêts à la notoriété plus restreinte. Cette difficulté pourrait être résolue en demandant aux responsables publics de rendre publics leurs rendez-vous avec le représentants d'intérêts.

► **Un dispositif complexe** : de manière générale, le décret est construit autour d'un jeu complexe de seuils pour définir « l'activité régulière ou principale » de lobbying, qui détermine si un organisme doit s'inscrire ou non sur le registre. Pensés pour simplifier la charge des représentants d'intérêts, ces seuils créent au contraire une réelle complexité administrative qui nuit à la lisibilité générale du dispositif. A titre indicatif, les lignes directrices de la HATVP comportent une soixantaine de pages (ce qui n'est pas imputable à la HATVP, mais la conséquence inévitable d'un décret trop complexe).

³⁸ Voir liste exhaustive des catégories de décideurs publics établie par le Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

► **Des déclarations budgétaires peu précises :** les représentants d'intérêts doivent déclarer leurs chiffres d'affaires annuel et leurs dépenses de lobbying selon des tranches. Si les lignes directrices sont relativement précises pour le calcul des montants à déclarer, les déclarations sont faites de manière globale, sans ventilation par poste de dépenses (salaires, invitations, etc.)



AU PARLEMENT EUROPÉEN : UN REGISTRE QUI BRASSE PLUS LARGE MAIS LES CONTRÔLES SONT TRÈS FAIBLES

Le registre du Parlement européen brasse un champ plus large que le registre français : tous les représentants d'intérêts peuvent s'y inscrire, ce qui permet notamment d'obtenir une accréditation pour accéder aux locaux. En revanche, les contrôles sont très faibles. Seules 2,5 personnes y travaillent, et se consacrent notamment à surveiller les nouvelles entrées dans le registre (en moyenne 80 nouvelles entrées par semaine). Il n'existe aucun rapport officiel fournissant des informations sur les modalités de contrôle. Quand une anomalie est remarquée, l'organisation reçoit simplement un email pour demander des correctifs. Il y a quelques années, le bureau européen de Transparency International a évalué les déclarations des organisations présentes sur le registre et avait relevé des anomalies dans 40% des déclarations : malgré un signalement aux autorités de contrôle, aucune sanction n'a été prononcée.

Au niveau de la Commission, en revanche, les commissaires, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux sont tenus de notifier publiquement leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts et de ne rencontrer que ceux qui sont inscrits au registre.

Au niveau du Conseil, c'est-à-dire des Etats-membres, il n'existe en revanche aucun registre : l'opacité prévaut. Il est tout d'abord impossible de connaître l'identité et les positions des représentants d'intérêts qui échangent avec les représentations permanentes des Etats au Conseil. En effet le registre européen ne prend pas en compte le Conseil, et les représentants permanents de la France au Conseil ne font pas partie des décideurs publics ciblés par le registre français. Cette opacité est renforcée par l'impossibilité de connaître clairement les positions défendues par chaque Etat – y compris la France – dans les négociations européennes sur telle ou telle directive.

En 2017, un débat interinstitutionnel s'est ouvert pour renforcer les dispositifs de transparence au niveau de toutes les institutions européennes. Malgré les prises de position de la Commission européenne³⁹ et de la médiatrice européenne Emily O'Reilly⁴⁰, les négociations actuelles autour de la réforme de la transparence ont finalement échoué après deux ans de négociation. La Finlande⁴¹ est, à ce jour, le seul Etat à faire la transparence sur les rendez-vous des lobbyistes auprès de sa représentation permanente à Bruxelles⁴². ►

³⁹ « La Commission propose de durcir l'encadrement du lobbying », Euractiv (29 Septembre 2016)

⁴⁰ « La médiatrice européenne veut le Conseil sur le registre de transparence », Zoran Radosavljevic, Euractiv (19 Décembre 2017)

⁴¹ « Lobby register transparency talks collapse », Nikolaj Nielsaen, EU Observer (5 avril 2019)

⁴² Voir le registre de transparence en ligne de la représentation permanente de la Finlande à l'Union européenne

► En janvier 2018, WWF France et Transparency International France ont décidé d'allier leurs forces pour améliorer la transparence du lobbying.

Le 31 janvier 2019, les eurodéputés se sont réunis en séance plénière à Bruxelles. A l'ordre du jour : la révision du règlement intérieur du Parlement avec un enjeu de taille : la transparence des rencontres entre les parlementaires européens et les lobbyistes. La révision du règlement, activement soutenue par Transparency International, prévoit que les élus responsables des travaux législatifs sur un texte et les Présidents de commissions parlementaires publient leurs rencontres avec les lobbyistes (cabinets de conseil, ONG, groupes de réflexion, organisations religieuses...). Une avancée significative, même si cela ne concerne encore que les rapporteurs et non l'ensemble des eurodéputés, qui contribuera à mieux tracer l'impact et l'influence des lobbys sur les textes de loi : c'est ce que l'on appelle « l'empreinte législative ».

L'amendement prévoyant cette disposition a été adopté à cinq voix près seulement. Le lobbying de la société civile aura donc été décisif. Seul regret, il a été tenu à bulletin secret : impossible dans ces conditions de connaître avec certitude le vote de chaque eurodéputé. Un comble pour une mesure censée promouvoir la transparence. Pour protester contre cette démarche, certains eurodéputés ont d'ailleurs rendu leur vote public en brandissant des pancartes dans l'hémicycle ou en postant des photos de leur écran de vote. La mobilisation rapide des deux ONG – Transparency International France et le WWF France – pour la transparence des rencontres entre lobbys et parlementaires aura permis d'alerter les médias et d'interpeller avec succès les eurodéputés français sur l'importance de l'enjeu.



UN ÉCUEIL À ÉVITER : **RÉDUIRE LE LOBBYING À UN ENJEU DE CONFORMITÉ**

Si le registre des représentants d'intérêts occupe désormais une place importante en matière de régulation du lobbying à la française, un écueil doit être évité : celui de réduire le lobbying à un simple enjeu de conformité au sein des organisations. La dynamique déontologique doit être poursuivie : les organisations doivent réfléchir à la manière d'approfondir la transparence et l'éthique de leurs pratiques de lobbying, au-delà des normes légales en vigueur.

En particulier, la transparence des positions doit être recherchée. Selon une étude du CEDAP réalisée en mai 2018 auprès d'un échantillon de directeurs de fédérations professionnelles, 71% des professionnels interrogés seraient prêts à mettre en ligne leurs notes de position et leurs propositions d'amendements⁴³.

C'est un signe fort que la profession est prête à progresser afin d'en finir avec une culture de l'opacité qui permet des dérives, afin d'entrer dans l'ère moderne du lobbying transparent et responsable. La case facultative, offerte par le registre de la HATVP, peut être utilisée par les représentants d'intérêts qui souhaitent faire œuvre de transparence. S'agissant des groupes dont le siège est basé en France, l'évolution des règles peut également être l'occasion d'étendre les standards français à l'ensemble des filiales du groupe.

Enfin, une démarche de lobbying responsable suppose également d'encourager les évolutions du registre des représentants d'intérêts (notamment la révision du décret) plutôt que de les freiner.

HATVP : **L'ENJEU DES MOYENS**

La crédibilité du registre créé par la loi Sapin 2 repose en partie sur les moyens alloués aux contrôles, afin de garantir que tous les acteurs concernés par la loi sont bien inscrits et que les données renseignées sont complètes

et conformes à la réalité. Or, aujourd'hui, seuls deux salariés à temps plein sont chargés des contrôles : les moyens de la HATVP doivent être significativement renforcés afin de crédibiliser le dispositif de contrôle⁴⁴.

⁴³ « Consultation sur les nouvelles participations des organisations professionnelles au débat public », Etude de Pullingvox pour le CEDAP et KOZ (Mai 2018)

⁴⁴ Les moyens humains de la HATVP sont plafonnés dans le projet de loi de finances à 51 équivalents temps plein annuel travaillés pour l'ensemble de ses activités.



EXEMPLE :

LES LACUNES DU REGISTRE AU REGARD DE LA PPL HYDROCARBURES

Transparency International France s'est penchée sur le « projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement » (dit « loi hydrocarbures ») publié au Journal officiel le 31 décembre 2017. Les débats parlementaires autour de cette loi se sont déroulés intégralement au deuxième semestre 2017, soit la période couverte par la première vague de déclarations de la HATVP. Les rapports parlementaires sur ce texte ont été épluchés, afin de recenser les acteurs auditionnés par les parlementaires. Des recherches ont été faites sur le registre et ailleurs dans le domaine public concernant les positions de ces acteurs.

34 associations, entreprises et représentants d'intérêts ont été auditionnés ou ont envoyé des contributions écrites aux parlementaires, parmi lesquels 8 ne sont pas inscrites sur le registre (ni directement ni indirectement via un rattachement à une autre organisation). Sur les 8 non-inscrits au registre, nous comptons 4 associations militantes et environnementalistes ainsi que le GIEC : 350.org, APPEL 57, ATTAC et le Collectif du Pays Fertois «Non au pétrole de schiste». Ces organisations ont exposé leurs positions sur la loi et/ou les thèmes de la loi de manière très claire dans le domaine public. Les 3 autres non-inscrits sont l'UFC Que Choisir et les entreprises Oilgen et Oelweg/Galli Coz. La position d'Oilgen n'est accessible sur Internet que grâce à ce qui semble être une faille de leur site Wordpress, référencant dans les moteurs de recherche une lettre de son Directeur général aux rapporteurs du texte. Oelweg et Galli Coz sont en réalité 2 sociétés qui ont envoyé une contribution écrite conjointe à la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale pour la 1ère lecture du texte.

Parmi les 22 entreprises et associations inscrites registre, 20 n'y renseignent pas d'informations claires et accessibles sur leur position défendue vis-à-vis de la loi hydrocarbure. En conclusion, le registre de la HATVP est encore trop lacunaire et ne permet pas une traçabilité de la décision publique.

III
POUR UNE
NOUVELLE ÉTAPE DANS
**L'ENCADREMENT
DU LOBBYING**



TRANSPARENCE, INTÉGRITÉ, ÉQUITÉ D'ACCÈS : TROIS PRINCIPES POUR RÉGULER LE LOBBYING

TRANSPARENCE

Les décisions publiques étant prises en leur nom, les citoyens sont en droit de savoir et de comprendre comment leurs représentants fondent leurs décisions : quelles sont les personnes et organisations qu'ils ont rencontrées, quelles sont les positions ou arguments qui leur ont été présentés, quels arbitrages ont été opérés ? Organiser cette traçabilité, via des mesures de transparence, renforce la légitimité et la crédibilité de l'action publique, dans une société où la confiance, tant dans les acteurs publics que les acteurs économiques, est fortement dégradée. Elle doit s'organiser à tous les niveaux de la décision publique : Elysée, cabinets ministériels, administrations centrales, autorités administratives indépendantes, lieux d'expertise, Parlement, collectivités territoriales, etc. Le Parlement est l'échelon le plus transparent de la chaîne de décision, mais loin d'être le seul.

La transparence ne devrait pas peser uniquement sur les représentants d'intérêts. Les décideurs publics aussi devraient être tenus de faire la transparence sur leurs interactions avec les représentants d'intérêts, dans la mesure où ils sont responsables du choix des représentants d'intérêts qu'ils rencontrent en toute liberté. Malheureusement, si 94% des décideurs publics interrogés estiment qu'il est nécessaire de

« réglementer plus fortement » l'action des représentants d'intérêts, 70% s'opposent au fait de « rendre publics tous les contacts entre les décideurs publics et les représentants d'intérêts »⁴⁵.

INTÉGRITÉ

Dans un sondage Harris Interactive pour Transparency International France et Tilder de 2016⁴⁶, **79% des personnes interrogées estiment qu'un encadrement plus strict du lobbying serait efficace pour lutter contre la corruption de la vie politique.**

Le lobbying n'est pas condamnable en soi, à condition toutefois qu'il soit correctement régulé. Organiser l'intégrité du lobbying permet d'en prévenir les dérives (opacité, délit de pantouflage, voire trafic d'influence ou corruption) qui sont alors d'une autre nature. De manière générale, la réflexion sur l'encadrement du lobbying ne peut être dissociée des enjeux plus larges sur l'encadrement des conflits d'intérêts et de la transparence de la vie publique : l'indépendance des élus face aux lobbies suppose à la fois que les conflits d'intérêts des responsables publics soient correctement contrôlés et que les pratiques des représentants d'intérêts soient rendues suffisamment transparentes et intègres.

⁴⁵ « La perception du lobbying par les décideurs publics », Etude de Sciences Po Junior Consulting et de l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (2017)

⁴⁶ « La représentation de la corruption en France », sondage de Harris Interactive (Août 2016)



IDÉE REÇUE :

“ LE LOBBYING S'APPARENTE À DE LA CORRUPTION ”

S'efforcer de convaincre n'a jamais été un délit. Mais cela peut le devenir si le lobbyiste promet ou verse des avantages quelconques à un décideur public ou privé pour l'amener à prendre une décision. Il s'agit alors d'un cas de corruption puni par le code pénal. A titre d'exemple, un élu qui bénéficierait d'un voyage gratuit à l'étranger en contrepartie directe d'informations privilégiées sur une procédure de marchés publics ou en échange d'un vote en faveur de telle ou telle position se rendrait coupable de corruption. L'infraction est constituée dès lors qu'une telle contrepartie est exigée (par le corrompu) ou proposée (par le corrupteur) et même si, finalement, aucune contribution n'est effectivement versée. L'action d'influence sur un décideur public n'implique pas nécessairement la réception par celui-ci d'une contrepartie.

S'efforcer de convaincre peut aussi, dans certains cas, constituer le délit de trafic d'influence lorsque le bénéficiaire (par exemple, une société) va rechercher l'obtention d'un avantage en intervenant, non plus directement sur le décideur, mais sur un intermédiaire (par exemple, un lobbyiste) qui va monnayer et abuser de son influence réelle ou supposée sur le décideur. L'intermédiaire qui monnaye son influence peut être une personne dépositaire de l'autorité publique ou un particulier.

Le lobbying ne peut donc être assimilé ni à la corruption, ni au trafic d'influence. Reste que les frontières sont parfois minces au regard de certaines pratiques (invitations, cadeaux, etc.). Un devoir de vigilance s'impose donc, que la transparence vient conforter.

Même s'il est perfectible, le cadre légal français contient heureusement des garde-fous sérieux. Le délit de pantouflage, la prise illégale d'intérêts, et la corruption de manière générale, sont des délits punis par le code pénal. Même si les scandales entourant le financement des campagnes et des partis existent, les dons de personnes morales aux partis politiques et aux candidats en campagne électorale sont interdits, et les dons de personnes physiques sont plafonnés, ce qui limite – à défaut de les faire disparaître totalement – les risques de capture des élections et de la vie politique par des intérêts privés. Si rien n'est prévu spécifiquement sur le lobbying, les membres de la fonction publique, les élus locaux et les membres du gouvernement doivent néanmoins respecter certaines règles en matière d'incompatibilités, de prévention des conflits d'intérêts et de pantouflage notamment⁴⁷.

Enfin, il existe des institutions chargées de veiller au respect de la déontologie des élus et des responsables publics (HATVP, commission de déontologie, référents déontologues au sein des organisations).

Malgré ces garde-fous, le lobbying dérape parfois, avec des conséquences qui peuvent être graves : derrière des scandales sanitaires comme le Mediator et les Monsanto Papers, on observe dans les ramifications complexes de ces affaires des pratiques de lobbying agressif et d'influence induite sur fonds de conflits d'intérêts.

De même, la réflexion sur le lobbying ne peut être dissociée des réflexions sur l'indépendance de l'expertise, les lanceurs d'alerte, et les stratégies de manipulations de l'opinion : faute de cadre suffisamment robuste, les « batailles d'expertise⁴⁸ » peuvent dériver.

⁴⁷ A noter que le délai de carence applicable aux décideurs publics qui rejoignent le secteur privé ne concerne pas les parlementaires et qu'il ne vise pas explicitement l'exercice d'une activité de lobbying.

⁴⁸ « Mener une bataille d'expertise pour créer un doute raisonnable et déstabiliser le postulat de départ adopté par les autorités, puis proposer un compromis acceptable, car équilibrant les positions et intérêts en jeu. » (Viviane de Beaufort (dir.), « Lobbying : cadre, outils et stratégies », éditions Larcier, 2015). Pour dénoncer les dérives à ce sujet, la journaliste du Monde Stéphane Horel reprend le concept de « manufacture du doute » dans son ouvrage « Lobbytomie » (La Découverte, 2018).



EXEMPLES : QUAND LE LOBBYING DÉRAPE

► **Mediator : un lobbying effectué pour des intérêts privés au détriment de l'intérêt général et de la santé publique.**

L'affaire du Mediator, dont le procès s'ouvrira en 2019, est un scandale sanitaire symptomatique de certains dysfonctionnements du système de santé et de pharmacovigilance. Prescrit pendant trois décennies à des millions de personnes, le Médiator était un anti-diabétique fréquemment prescrit comme coupe-faim, retiré du marché en 2009 à la suite des révélations de la pneumologue et lanceuse d'alerte Irène Frachon. Selon les dernières expertises judiciaires retenues par le parquet, au moins 1500 personnes seraient décédées à cause du Mediator. L'enquête a mis en cause les méthodes de lobbying agressives du laboratoire Servier. Selon le rapport d'enquête de l'Inspection Générale des Affaires Sociales⁴⁹ (IGAS), l'entreprise serait intervenue auprès des acteurs de la chaîne du médicament pour pouvoir poursuivre la commercialisation du Mediator et pour en obtenir la reconnaissance en qualité de médicament antidiabétique, sur fond de graves défaillances des autorités publiques dans leur rôle de vigilance et de contrôle, potentiellement imputables à l'existence de liens financiers étroits entre les experts publics et le laboratoire⁵⁰. Des écoutes judiciaires, conduites après le scandale, ont révélé que le laboratoire avait tenté d'influencer les élus afin de minimiser sa responsabilité dans l'affaire, en tentant par exemple d'infléchir les conclusions du rapport de la mission d'information conduite à ce sujet au Sénat en 2011⁵¹. Une sénatrice, rapporteure de cette mission d'information, a été mise en examen pour trafic d'influence en avril 2014 et fait partie des quatorze personnes physiques et onze personnes morales (dont l'Agence du Médicament ANSM) appelées à comparaître en 2019. À la suite de l'affaire Médiator, trois lois ont été adoptées en 2011 (« loi Bertrand »), 2013 (« loi Blandin ») et 2016 (« loi de modernisation de notre système de santé ») pour réformer le fonctionnement des autorités de pharmacovigilance, améliorer l'indépendance de l'expertise et renforcer la transparence des conflits d'intérêts. En décembre 2016, dans un rapport dressant le bilan du quinquennat Hollande, Transparency International France regrettait néanmoins que, malgré ces progrès, « les dispositifs de transparence et de gestion des conflits d'intérêts restent à ce jour incomplets »⁵².

► **Les Monsanto Papers : du « ghost writing » au statut de persona non grata dans les couloirs du Parlement européen.**

En mars 2017, à l'issue d'une action collective, la justice américaine ordonnait à la multinationale Monsanto de publier de nombreux documents internes relatifs à la stratégie de défense de son produit phare, le glyphosate, accusé d'être cancérigène. Telle que décrite dans un article du journal Le Monde la stratégie de Monsanto, développée à des échelons internationaux et nationaux, consistait notamment à livrer des études scientifiques complètes à des chercheurs et à les rémunérer pour que ceux-ci les publient en leur nom propre (ghostwriting). Cette « désinformation organisée », selon les termes du journal Le Monde⁵³, allait ensuite nourrir les réflexions des Etats sur leur décision d'interdire ou non le glyphosate, sans que les décideurs publics soient informés de la patte de Monsanto en coulisse. Les Monsanto Papers, tels que rapportés par Le Monde montrent également que l'entreprise aurait organisé des campagnes de dénigrement de ses adversaires, obtenant notamment le retrait d'un article du biologiste Gilles-Eric Séralini de la revue Food and Chemical Toxicology - sur fond de conflits d'intérêts du rédacteur en chef de cette revue, celui-ci étant rémunéré par ailleurs par Monsanto. ►

⁴⁹ « Enquête sur le MEDIATOR® », Rapport de l'IGAS (Janvier 2011)

⁵⁰ « Le rapport de l'IGAS sur le Mediator : la faillite d'un système », Le Monde (7 janvier 2011)

⁵¹ « Mediator : comment Servier a corrigé le rapport du Sénat », Anne Jouan, Le Figaro (13 Septembre 2011)

⁵² « Bilan du quinquennat de François Hollande en matière de transparence, d'intégrité et de lutte contre la corruption, 2012-2017 », Transparency International France (Décembre 2016)

⁵³ « Monsanto papers, désinformation organisée autour du glyphosate », Stéphane Foucart et Stéphane Horel, Le Monde, 4 octobre 2017

► Après avoir refusé de répondre à une convocation du Parlement européen sur ce sujet, l'accès de l'entreprise au Parlement a été suspendue. Les Monsanto Papers sont intéressants à deux niveaux. D'abord parce qu'ils montrent que le lobbying est indissociable de la question de l'indépendance de l'expertise et de la question des conflits d'intérêts dans les agences sanitaires. La question des ghost writers et des informations délibérément biaisées est un problème d'éthique et d'intégrité. Ensuite, parce qu'ils mettent en avant le fait que les institutions, en l'occurrence le Parlement européen, ont eu du mal à en prendre toute la mesure avant qu'un scandale majeur n'éclate.

► **« Cash for amendments » : quand des eurodéputés sont prêts à monnayer leur influence.**

Le scandale « cash contre amendement » de 2011 a éclaboussé plusieurs parlementaires européens. Piégés par le quotidien anglais The Sunday Times, une dizaine d'eurodéputés ont accepté de rencontrer une fausse agence de lobbying. A la clé pour les élus : un poste bien payé au comité consultatif de l'agence fictive, en échange de leur influence au sein du Parlement. Un élu espagnol a ainsi été filmé en train d'accepter de l'argent pour faire passer un amendement clé en main. Ce scandale a conduit à la démission et à la condamnation de la majorité des députés impliqués dans l'affaire⁵⁴.

À la suite de ce scandale, le Parlement européen s'est doté en 2012 d'un code de conduite visant notamment à réguler les activités annexes des eurodéputés. Néanmoins, comme le pointe un récent rapport de Transparency International EU, le système mis en place manque d'effectivité et les systèmes de sanction en cas de manquement déontologique sont encore insuffisants⁵⁵. A ce jour, près d'un tiers des eurodéputés exercent une activité annexe rémunérée. 49 eurodéputés ont débuté des activités annexes après le début de leur mandat, dont quatre pour des montants supérieurs à 100 000€ par an.

ÉQUITÉ D'ACCÈS

Les pouvoirs publics s'assurent-ils d'une participation équitable de tous les groupes et parties prenantes concernés par une décision ? Dans quelle mesure le débat public permet-il aux citoyens et au public de contribuer équitablement à l'élaboration de la loi, avec un niveau d'information et des délais suffisants ? Dans quelle mesure la manière dont la loi est élaborée est-elle lisible et compréhensible pour le plus grand nombre ? Les groupes d'experts et comités consultatifs sont-ils composés de manière équilibrée, et leurs activités sont-elles rendues publiques ?

Si les lobbyistes ont pour activité de défendre des intérêts ou de promouvoir des causes, les décideurs publics doivent, pour leur part, consulter de manière équilibrée les différents groupes d'intérêts concernés par un sujet en débat afin de bénéficier d'informations, de points de vue pluriels, voire contradictoires. Permettre, par un cadre adapté,

l'équité d'accès aux décideurs, c'est s'organiser pour que la décision publique ne soit pas captée par des intérêts particuliers prédominants et éviter que le lobbying ne devienne « la parole étouffée des uns par les propos trop sonores des autres »⁵⁶.

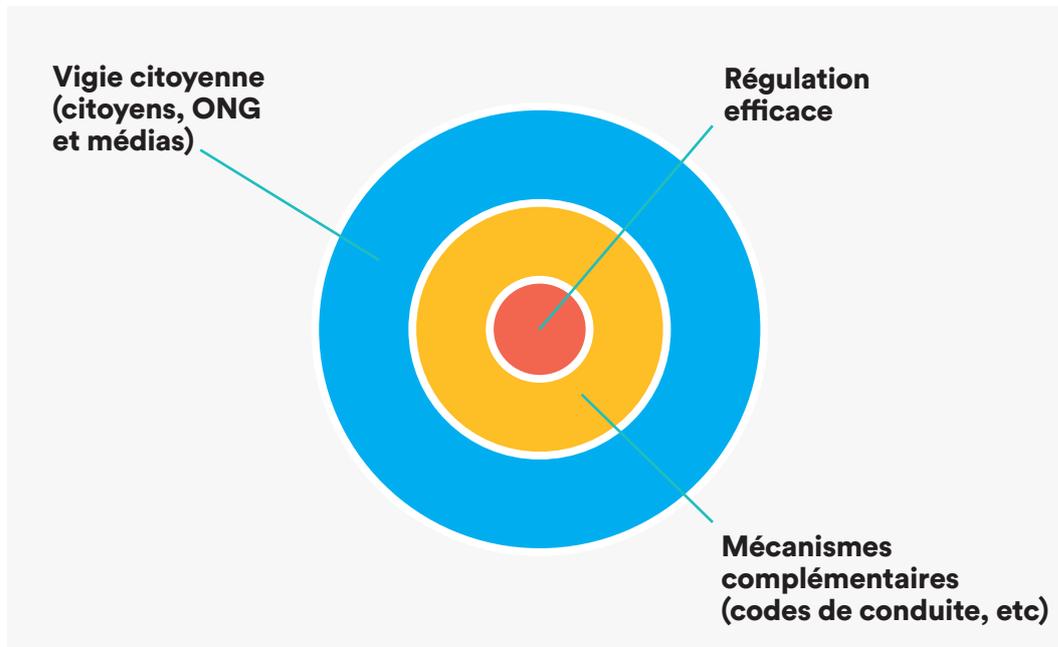
L'organisation de consultations peut contribuer à cette équité. Celles-ci se sont multipliées ces dernières années. Si, en théorie, les outils numériques peuvent permettre l'expression du plus grand nombre et répondre à la demande croissante de participation des citoyens à la décision publique, la qualité et le niveau de transparence des consultations restent aujourd'hui hétérogène. Transparency International France encourage l'organisation de consultations en amont des décisions publiques, en veillant à ce que celles-ci laissent suffisamment de temps aux acteurs d'y participer, à ce que les modalités de dépouillement et de traitement des contributions soient clairement établies et en utilisant autant que possible des plateformes et des algorithmes dont le code source est ouvert.

⁵⁴ « Ex-MEP to serve prison in 'cash-for-law scandal », Tanja Milevska, Euractiv, 3 février 2014

⁵⁵ « Moonlighting in Brussels : side jobs and ethics concerns in the European Parliament », Transparency International EU, 10 Juillet 2018

⁵⁶ Citation de Guillaume Courty dans « Le Lobbying en France: Invention et Normalisation d'une Pratique Politique »

ENCADRER LE LOBBYING : L'AFFAIRE DE TOUS



RESPONSABILITÉ DES ACTEURS PUBLICS

Transparency International France défend l'idée qu'une régulation efficace du lobbying ne peut pas reposer uniquement sur les lobbyistes. Les décideurs publics ont également leur part de responsabilité à prendre puisque ce sont eux qui décident quelles personnes ils rencontrent, quels argumentaires ils retiennent et quelles conséquences ils en tirent pour leurs actions.

A contrario, les élus sont responsables lorsqu'ils choisissent de reprendre tels quels les arguments et propositions d'un groupe d'intérêt sans prise de recul ou écoute des autres parties prenantes. L'exemple le plus flagrant de cette pratique est le copié-collé d'amendements « clés en main » proposés par des groupes d'intérêts à des parlementaires, une pratique qui n'est pas condamnable en soi mais qui doit être assumée (voir encadré p 47).

Transparency International France préconise donc la publication par les élus de leurs agen-

das, dans un format ouvert, afin de permettre aux citoyens d'identifier les représentants d'intérêts rencontrés et qui peuvent influencer la prise de décision, ce qui peut conduire les élus à se montrer plus responsables et à diversifier leurs rencontres, ou à assumer pleinement leur positionnement et leur source d'expertise. La mention du représentant d'intérêts à l'origine d'un amendement ou d'une proposition législative est également une bonne pratique dont nous encourageons le développement.

Cette nécessité de rendre transparents les rendez-vous avec les représentants d'intérêts concerne aussi les hauts fonctionnaires. Selon l'étude réalisée par le CEDAP en mai 2018, 94% des professionnels interrogés déclarent entrer en contact avec l'administration en amont d'un processus législatif.

À la Commission européenne, les commissaires européens, les membres de leur cabinet et les directeurs généraux sont tenus de déclarer leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts.

III. POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'ENCADREMENT DU LOBBYING

LOBBY MEETINGS OF THE EUROPEAN COMMISSION						Last updated: 22 March 2019
Nr	Host	Portfolio	Date	Subject	Lobby Organisation	
1	Szabolcs Horvath	Education	12/2/2019	Update meeting	Union of European Football Associations (UEFA)	
2	Szabolcs Horvath	Education	7/1/2019	L'Office et sa mission qualité par rapport aux autres pays européens	L'Office national de garantie des sxe9jours linguistiques et xe9ducatifs	
3	Secretary-General Martin Selmayr	Presidency	20/12/2018	Exchange on the future digital agenda for Europe	Rechtsanwalt Roland Koch	
4	Maria Asenius Nele Eichhorn	Trade	19/12/2018	Possible WTO case in defense of Spanish ripe olives	Asociación Española de Exportadores e Industriales de Aceitunas de Mesa (ASEMESA)	
5	Maud Arnould	Development	19/12/2018	Follow-up to the meeting between Commissioner Mimica and Bono	ONE	
6	Marie Frenay	Digital Single Market	19/12/2018	Media policy, New Technologies	Radio Télévision Belge Francophone (RTBF)	
7	Chief Negotiator Michel Barnier	Taskforce on Article 50 negotiations with the United Kingdom	19/12/2018	Meeting with the Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU	Conference of Peripheral Maritime Regions (CRPM) (CRPM - CPMR)	
8	Maria Asenius	Trade	19/12/2018	Informed each other on priorities 2019	Svensk Handel (Swedish Trade Federation)	
9	Vice-President	Digital Single Market	19/12/2018	P2B, parcel delivery, Universal Postal Union	Allegro.pl sp. z o.o. (Allegro.pl)	

Search or filter:

Currently selected: **21,961** out of **21,961** meetings **4,594** out of **4,594** organisations **21,516** Lobbyists **5,354** Lobbyists accredited with the European Parliament

Une vingtaine de députés rendent déjà leurs agendas transparents sous un format ouvert, auxquels il faudrait ajouter ceux qui le font sous d'autres formats (ex : publication sur les réseaux sociaux).

La Mairie de Paris a mis en place en février 2018 un registre en ligne des rendez-vous de ses élus avec les représentants d'intérêts.

Si cette initiative doit encore être consolidée pour être pleinement effective, elle constitue,

à notre connaissance, une première pour une grande ville française.

Au Parlement européen, le groupe des eurodéputés écologistes assure une transparence complète de ses rendez-vous avec les représentants d'intérêts, via une plateforme commune intitulée LobbyCal.

La transparence des agendas n'est pas qu'une contrainte : c'est aussi un moyen pour les élus de valoriser leur mandat et de donner à voir toute la palette de leurs activités.

Welcome to lobbyCal!

This is the lobbyCal meeting list



Search:

Start	End	FirstName	LastName	Partners	Title	Tags
September 30, 2018 2:30 PM	September 30, 2019 4:30 PM	Yannick	Jadot		Congrès Apiculteurs	#saveTheBees, #climatechange
March 21, 2019 7:00 AM	March 21, 2019 11:00 AM	Heidi	Hautala	Eurooppalainen Suomi, Eurooppaanuoret & SOSTE	Facted Up EU -kampanjastartti	#assistanmeet..., #seminar
March 20, 2019 2:00 PM	March 20, 2019 2:30 PM	Ska	Keller	Treffen mit Jugend Rettet	Julian Pahke	
March 18, 2019 6:30 PM	March 18, 2019 7:30 PM	Heidi	Hautala	Lorenzo Allio, European Risk Forum	Administrative Law	#assistanmeet..., #adminlaw
March 14, 2019 8:30 AM	March 14, 2019 9:30 AM	Heidi	Hautala	Riikka Tähtivuori, EK	IPR-asiat	#assistanmeet..., #copyright
March 12, 2019 8:00 AM	March 12, 2019 11:00 AM	Heidi	Hautala	TEM & UM	Vastuullisuus ja yritykset ja ihmisöikeudet	#assistanmeet...
March 11, 2019 10:00 AM	March 11, 2019 10:45 AM	Jakop	Dalunde	Stichting Vumc & Aurora network	Horizon Europe.	#assistanmeet...
March 8, 2019 2:30 PM	March 8, 2019 3:30 PM	Judith	Sargentini	Amnesty International	meeting with Mr Nazarski	
March 8, 2019 12:30 PM	March 8, 2019 3:00 PM	Heidi	Hautala	Naisjärjestöjen keskusliitto	Metoo - miten tästä eteenpäin	#assistanmeet..., #seminar

BONNE PRATIQUE

DES DÉPUTÉS MENTIONNENT L'ORGANISME QUI LEUR A SUGGÉRÉ UN AMENDEMENT QU'ILS DÉFENDENT.

Les parlementaires reçoivent régulièrement des propositions d'amendements déjà rédigés. A la fin d'une audition parlementaire, il n'est pas rare que les représentants d'intérêts soient invités par les parlementaires à leur transmettre de telles propositions. Cette pratique est problématique si les représentants d'intérêts ne publient pas ces propositions et/ou si les parlementaires qui les reprennent à leur compte n'assument pas leur origine.

Exemples :

« Pour être tout à fait claire, nous ne sommes pas les auteurs de cet amendement mais nous le défendons **pour le compte de Transparency International**, car nous avons estimé que la définition du droit d'alerte qui figure dans la loi Sapin II, à laquelle l'alinéa 33 renvoie tout en l'insérant dans une catégorie plus large, est en fait beaucoup plus protectrice pour l'entreprise comme pour le lanceur d'alerte et, surtout, plus claire, car elle fait l'économie de la traduction de notions anglo-saxonnes. Nous disposons en effet de nos propres concepts qui, à notre sens, ont été fidèlement restitués par la définition de la loi Sapin II, tout à la fois claire et précise. » - Laurence Vichnievsky, extrait des débats parlementaires en Commission des Lois dans le cadre de la loi sur le secret des affaires le 21 mars 2018 (amendement CL55).

« Le présent amendement, soumis par Transparency, propose de plafonner les revenus annexes des parlementaires. S'il n'est pas illégitime que des parlementaires conservent une activité professionnelle, celle-ci doit rester accessoire afin que le parlementaire se consacre pleinement à l'exercice de son mandat. » Extrait de l'exposé des motifs d'un amendement relatif au plafonnement des revenus annexes des parlementaires (amendement n°57, article 6 bis du PJLO confiance dans la vie politique, 2 août 2017).

AUTORÉGULATION DE LA PROFESSION ET BONNES PRATIQUES

Depuis de nombreuses années, le lobbying est une profession qui promeut l'autorégulation. Plusieurs associations de lobbyistes se sont constituées depuis le début des années 1990, dont certaines se sont dotées de chartes de déontologie.

- L'Association Française des Cabinets de Lobbying (AFCL) créée en 1991 regroupe les principaux cabinets de conseil en lobbying.

- Le réseau BASE, créé en 2004, est composé de spécialistes du lobbying issus d'univers différents (entreprises, cabinets de conseil, avocats, ONG...).
- L'Association professionnelle des Responsables des Relations avec les Pouvoirs publics (ARPP) est composée de responsables des affaires publiques de certaines entreprises et organisations professionnelles.
- L'Association des Avocats Lobbyistes (AAL) vise quant à elle à promouvoir le rôle des avocats dans la représentation d'intérêts, une activité qui se développe de plus en plus.
- Enfin, le CEDAP est un réseau de dirigeants d'associations professionnelles.

Ces associations ont vocation à développer et structurer la profession et à représenter leurs intérêts. Chacune d'entre elles affirme désormais des principes déontologiques dans une charte de déontologie que les adhérents s'engagent à respecter. Ces chartes comportent des règles similaires : incompatibilités professionnelles, respect des réglementations (registres), transparence sur les intérêts représentés ou encore interdiction de conflit d'intérêts entre ses différents clients pour les cabinets de conseil. En cas de non-respect du code de déontologie, l'exclusion est la règle.

Outre cette démarche collective d'autorégulation, sous l'effet conjugué d'un encadrement du lobbying qui se précise en Europe et en France et de l'action d'associations et d'ONG, des entreprises prennent individuellement conscience de la nécessité de rendre leurs pratiques plus transparentes. Transparency International France travaille à mettre cette question à l'agenda des entreprises depuis 2008 en contribuant notamment à l'élaboration de la charte de lobbying de plusieurs entreprises. En février 2014, sept entreprises membres de Transparency International France se sont par ailleurs engagées, dans une déclaration commune, à promouvoir un lobbying transparent et intègre et à tenir compte des principes recommandés par Transparency International France dans leurs démarches de lobbying. Depuis, d'autres entreprises – les signataires ont un chiffre d'affaires cumulé mondial de 266 milliards d'euros – ont signé cette déclaration qui est ouverte à toutes les organisations (membres et non membres de Transparency International France) qui souhaitent avancer sur ce sujet et ouvrir des voies, en lien avec leurs engagements de responsabilité sociétale. 8 entreprises ont depuis réitéré leur engagement auprès de Transparency International France. Enfin, dans le cadre de cette volonté d'accompagnement des entreprises pionnières, Transparency International France a mis au point une formation dédiée aux bonnes pratiques de

lobbying à destination des collaborateurs des entreprises qui souhaitent diffuser en interne les principes promus par l'association. Par un rappel des principes et des recommandations de l'association ainsi que par une sensibilisation aux risques juridiques et d'image, l'objectif est de conduire les collaborateurs de l'entreprise à s'interroger sur leurs pratiques. Des mises en situation permettent par ailleurs de leur donner les outils pour les aider à gérer les situations difficiles, par exemple, les comportements à adopter en matière de cadeaux et invitations adressées aux décideurs publics.

Pour Transparency International France, l'intégrité des pratiques de lobbying doit faire partie intégrante de la politique de RSE.

PRESSE D'INVESTIGATION

On assiste depuis une quinzaine d'années à un regain d'intérêt pour la presse d'investigation, et le lobbying est désormais un sujet régulièrement documenté dans la presse. Les journalistes du Monde Stéphane Foucart et Stéphane Horel ont été récompensés en 2018 par le Prix européen du journalisme d'enquête, pour leurs articles concernant les stratégies de lobbying de Monsanto en faveur du glyphosate⁵⁷. Stéphane Horel a publié aux éditions de La Découverte un ouvrage consacré aux stratégies d'influence dans le domaine de l'environnement, de la santé et de l'alimentation (perturbateurs endocriniens, tabac, pesticides, sucre, etc.)⁵⁸. L'émission Cash investigation s'intéresse régulièrement au lobbying effectué dans divers secteurs, du plastique au luxe en passant par la pêche en eau profonde. Le média en ligne « Les Jours » a consacré en 2017-2018 un ensemble d'articles au lobbying⁵⁹. La démission de Nicolas Hulot en septembre 2018 a déclenché une vague importante d'articles et d'épisodes consacrés au lobbying.

⁵⁷ « Monsanto papers » : la guerre du géant des pesticides contre la science », Stéphane Horel et Stéphane Foucart, Le Monde (Juin 2017)

⁵⁸ « Lobbytome – Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie », Stéphane Horel, éditions La Découverte (Octobre 2018)

⁵⁹ « Lobbies, le pouvoir des couloirs », Aurore Gorius, (Novembre 2017)

Ces enquêtes ont contribué à faire évoluer certaines législations. Il n'en demeure pas moins que le traitement médiatique du lobbying reste souvent abordé sous un angle simplificateur, teinté d'un certain sensationnalisme. Les articles consacrés au sujet s'attachent souvent à dénoncer l'action des lobbies puissants de certains secteurs (industrie pharmaceutique, tabac, nucléaire, agroalimentaire, produits phytosanitaires, banques et assurances...), les multinationales les incarnant plus spontanément dans les médias et auprès des citoyens que d'autres acteurs. Ce traitement médiatique, s'il a le mérite de mettre en lumière les pressions effectuées et les dérives qui peuvent exister, oublie, trop souvent, l'autre dimension du sujet, à savoir le cadre et les règles de comportement que doivent se fixer les décideurs publics. Ainsi, les décideurs publics sont moins souvent interrogés sur leurs responsabilités alors même que leurs mandats s'effectuent sur fonds publics et au nom des citoyens et que ce sont eux qui, in fine, prennent les décisions.

LE RÔLE DES ONG

S'il intéresse les médias, le sujet du lobbying fait également l'objet d'un intérêt croissant de la part des associations, notamment celles engagées sur les questions de transparence ou de démocratie. Pionnière en 2008 sur ce sujet, Transparency International France a été rejoint par d'autres organisations.

Ces organisations n'ont pas toutes le même positionnement. Certaines souhaitent interdire le lobbying exercé notamment par les grands intérêts économiques. Transparency International France s'attache, pour sa part, à promouvoir et à encourager un encadrement pour des pratiques transparentes et responsables, tout en mobilisant les acteurs concernés (responsables publics comme lobbyistes).

Ces dernières années, plusieurs actions novatrices ont été menées pour permettre aux ci-

toyens d'avoir un regard éclairé sur l'action de leurs représentants et de ceux qui les conseillent. En 2011, Regards Citoyens et Transparency International France ont coopéré pour livrer au débat public des informations nouvelles sur les rencontres entre députés et acteurs publics et privés. En 2014, Transparency International France a mis en ligne le site integritywatch.fr, qui permet de visualiser les données issues des registres du lobbying de l'Assemblée nationale et du Sénat et, désormais, de la HATVP.

En juin 2018, Les Amis de la Terre et l'Observatoire des Multinationales ont ainsi publié un rapport sur le thème du lobbying mené auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat⁶⁰. Quelques mois plus tard, Les Amis de la Terre France ont déposé un recours auprès du Conseil d'Etat contre le Conseil constitutionnel pour demander la transparence des contributions extérieures⁶¹. Ce recours a été rejeté par le Conseil d'Etat en Avril 2019, celui-ci s'estimant incompétent sur la forme pour y répondre⁶².

En 2019, Transparency International France fait le choix de s'associer au WWF France pour travailler sur la question du lobbying. Ensemble, nos deux associations ont enregistré en Janvier un premier succès de plaidoyer, en obtenant la transparence des rencontres entre les représentants d'intérêts et les rapporteurs d'un texte au Parlement européen⁶³.

QUEL RÔLE POUR LES CITOYENS ?

La vie démocratique ne peut pas fonctionner sans l'implication active des citoyens, qui ont un rôle actif à jouer en matière de contrôle du lobbying. Ainsi, au moment de démissionner du gouvernement le 28 Août 2018, Nicolas Hulot dénonçait certes d'une part le poids des lobbys, mais aussi l'absence de société civile prête à défendre la biodiversité et à l'aider à « combattre les lobbys » .

⁶⁰ « Les Sages sous influence ? Le lobbying auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat », rapport publié par l'ONG Les Amis de la Terre France (Juin 2018)

⁶¹ « Lobbying : les Amis de la Terre France déposent un recours contre le Conseil constitutionnel », communiqué de presse du 25 octobre 2018 de l'ONG les Amis de la Terre France

⁶² Décision du Conseil d'Etat du 11 Avril 2019

⁶³ « Transparence du lobbying au Parlement européen : un succès de plaidoyer pour transparency et WWF », Transparency International France (31 Janvier 2019)

POUR ALLER **PLUS LOIN**



- La page **Lobbying** sur le site de Transparency International France.

<https://transparency-france.org/renforcer-notre-democratie/lobbying/>

- Le blog « **Les Cuisines de l'Assemblée** », dont les archives regorgent d'exemples sur le lobbying opéré au Parlement.

<https://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/>

- Le média en ligne **Contexte** publie régulièrement des articles de fond sur le lobbying et sur les lobbyistes.

<https://www.contexte.com/>

- Base de données interactive **Integrity Watch**

<https://www.integritywatch.fr/>

<https://www.integritywatch.eu/>

- Le **registre des représentants d'intérêts** sur le site de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.

<https://www.hatvp.fr/le-repertoire/>

- L'ouvrage « **Le lobbying en France, Invention et normalisation d'une pratique politique** », de Guillaume Courty, aux éditions Peter Lang (2018).

- L'ouvrage « **Les groupes d'intérêts : action collective et stratégies de représentation** », de Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, aux éditions Armand Colin (2012).

- L'ouvrage « **Le lobbying électoral : groupes en campagne présidentielle** », de Guillaume Courty et Julie Gervais, aux éditions Septentrion presse universitaires (2012).

- Le rapport « **Les Sages sous influence : le lobbying auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État** », Les Amis de la Terre (2018)

https://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/les_sages_sous_influence_-_rapport_amis_de_la_terre_-_odm.pdf

SOUTENEZ NOTRE ACTION
FAITES UN DON SUR :

WWW.TRANSPARENCY-FRANCE.ORG/DON

Transparency International France

14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org