



RAPPORT INTEGRITY WATCH
NOVEMBRE 2020

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
METHODE ET DONNEES	8
ORIGINE	8
RESULTATS D'ANALYSE	9
LE LOBBYING EN FRANCE ET SES ACTEURS	11
ETUDE DE CAS : LE LOBBYING DE LA CHAMBRE AMERICAINE DE COMMERCE (AMCHAM)	15
RECOMMANDATIONS	17

INTRODUCTION

2013-2020 : LES PROGRES EN TROMPE-L'ŒIL DE L'OPEN DATA DES DONNEES RELATIVES A L'ETHIQUE PUBLIQUE

En 2013, suite à l'adoption de deux lois sur la transparence de la vie publique, la France s'est dotée d'une nouvelle autorité : la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), initialement chargée de recueillir et de contrôler les déclarations d'intérêts des parlementaires et des ministres. Ses prérogatives ont été étendues au fil du temps au recueil et au contrôle des déclarations d'activités des lobbyistes (loi Sapin 2 de décembre 2016). Rapidement après sa création, la HATVP s'est résolument placée dans une logique d'open data : les données publiées sur son site internet sont toutes disponibles au téléchargement, dans des formats aisément réutilisables (JSON principalement).

Ce volontarisme en matière d'open data se retrouve dans le plan d'action national 2018-2020 de la France pour l'Open Government Partnership (OGP)¹, organisation que la France a présidée en 2016. De manière générale, la France fait partie des pays membres du G20 dont les progrès ont été les plus nets ces dernières années en matière d'open data².

En théorie, la France dispose donc de jeux de données complets et de bonne qualité, fournissant des informations utiles pour appréhender les conflits d'intérêts des parlementaires et comprendre la manière dont s'exerce le lobbying. D'un point de vue informatique, ces fichiers sont tout à fait conformes aux principes de l'open data, et s'accompagnent d'une documentation adéquate.

En pratique, l'exploitation de ces données s'avère très complexe et délicate. En effet, les jeux de données sont trop biaisés pour être réellement exploitables, sans un important retraitement manuel. S'agissant des déclarations d'intérêts des parlementaires, les biais s'expliquent essentiellement par une insuffisante mise à jour. Pour le lobbying, la difficulté principale tient aux conditions d'application d'un décret³ d'où il résulte que les données du registre des représentants d'intérêts sont trop partielles et trop peu mises à jour.

Ainsi, la France se situe aujourd'hui dans une position paradoxale de transparence inaboutie concernant les données de la HATVP. Transparency International France n'est pas la seule organisation à formuler ce constat : le rapport d'évaluation du dernier plan d'action national de l'OGP invite également la France à accentuer ses efforts de transparence sur les données liées à l'éthique et l'intégrité publiques⁴.

Au-delà de cette transparence en trompe-l'œil des données abritées par la HATVP, certains jeux de données essentiels pour la prévention de la corruption dans la vie publique restent inaccessibles en open data. C'est notamment le cas des données relatives au financement politique des campagnes et des partis.

¹ Engagements 20 et 21 - <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf>

² Rapport "Open Data and the Fight Against Corruption in France" (février 2017) - <https://transparency-france.org/actu/publication-des-donnees-corruption-france/#.X5gnoy17RQI>

³ https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=LykGmH7vMb-yJKNXCJ9VQ5oJi4FyDqu9S4Uuc_WIZY=

⁴ Parmi les cinq recommandations clés du rapport d'évaluation : "Œuvrer en faveur de l'éthique et de l'intégrité dans le service public. Les engagements futurs pourraient clarifier les règles de déontologie à destination des élus, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires parlementaires. Le prochain plan d'action pourrait être utilisé pour renforcer le rôle des déontologues du service public et rendre plus transparentes les activités de lobbying." https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/11/France_Design_Report_2018-2020_FR.pdf

LES CONFLITS D'INTERETS DES DECIDEURS PUBLICS : DES APPROFONDISSEMENTS NECESSAIRES

L'époque où il était possible pour un parlementaire de remplir sa déclaration d'intérêts avec une certaine légèreté est clairement révolue⁵. Désormais, cette obligation ne fait pratiquement plus débat.

On constate néanmoins :

- **Une actualisation insuffisante des déclarations d'intérêts** : Integrity Watch a permis de montrer que seuls 50 % des parlementaires déclarant au moins cinq activités annexes en plus de leur mandat avaient actualisé leur déclaration d'intérêts l'année précédente⁶. On manque ainsi d'une vision claire et précise des cumuls d'activités et des revenus annexes des parlementaires.
- **La persistance de déclarations hors open data** : 53 sénateurs (soit 15% des sénateurs) n'ont pas rempli de déclaration d'intérêts modificative postérieurement au décret du 11 mai 2016 relatif à la transmission à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique des déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts par l'intermédiaire d'un téléservice. Toutefois, cette situation devrait disparaître suite aux élections sénatoriales, qui entraînent une obligation de nouvelle déclaration. Cette obligation s'impose aux membres du Gouvernement et du Parlement, aux membres des collèges des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, aux titulaires de fonctions exécutives locales, aux représentants français au Parlement européen, aux membres des cabinets ministériels et collaborateurs du Président de la République, aux collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat, aux personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement auxquels elles ont été nommées en conseil des ministres ainsi qu'aux dirigeants d'entreprises et d'établissements publics.
- **Des anomalies de remplissage qui faussent la possibilité d'analyser automatiquement les données** :
 - Il est parfois difficile de savoir si les activités annexes d'un parlementaire sont réellement « conservées » ou s'il s'agit d'une erreur de remplissage.
 - Les eurodéputés français déclarent tous une absence d'activité annexe, ce qui constitue manifestement une anomalie qu'Integrity Watch permet de visualiser facilement.
- **Une absence de qualification des activités annexes et des participations financières** : il est par exemple impossible de trier les activités annexes des parlementaires par nature (mandat local non exécutif, activité rémunérée, exercice de la profession d'avocat ou de consultant, responsabilité politique, etc.).
- **La disparition des données concernant les rémunérations annexes** : les revenus annexes déclarés par les parlementaires ne sont pas systématiquement actualisés durant leur mandat. Cette donnée existait pour la précédente législature⁷, car la première vague de déclarations avait été faite en cours de mandat et couvrait une année parlementaire pleine (déclarations en 2014, couvrant l'année 2013 - postérieurement à la loi du 11 octobre 2013).

⁵ <https://www.rtl.fr/actu/politique/edouard-philippe-ses-nebuleuses-declarations-de-patrimoine-et-interets-7788544879>

⁶ Données au 31/01/2019 portant sur l'année 2018. https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/12/19/transparence-de-la-vie-publique-l-affaire-delevoye-montre-qu-on-a-franchi-un-cap_6023509_823448.html

⁷ Un onglet de l'outil Integrity Watch permet de visualiser ces données archivées.

QUAND LA TRANSPARENCE ET L'ETHIQUE PUBLIQUES S'INVITENT DANS LE DEBAT SUR LES RETRAITES

En 2019 et au début de 2020, le projet de réforme des retraites faisait partie des principaux sujets d'actualité en France, suscitant de nombreux débats et une forte opposition politique, émaillés par plusieurs polémiques liées au lobbying et aux conflits d'intérêts. Celles-ci ont permis de mettre en lumière d'une part la très forte sensibilité de l'opinion publique à ces sujets, et d'autre part à la fois l'utilité et les limites des règles relatives à la transparence de la vie publique

- En décembre 2019, « l'affaire Delevoye » révélait que l'ex-Haut-Commissaire à la réforme des retraites, devenu Secrétaire d'Etat, avait manqué à ses obligations déclaratives, omettant certains postes et certaines rémunérations dans sa déclaration à la HATVP et cumulant son poste de ministre avec une activité rémunérée dans un think tank alors que l'article 23 de la Constitution interdit aux ministres tout emploi public ou toute activité professionnelle, et par voie de conséquence toute activité rémunérée. M. Delevoye a rapidement été contraint à la démission, ce qui illustre l'efficacité du dispositif : il n'est plus politiquement tenable en France d'occuper un poste de ministre, tout en prenant à la légère les questions de conflits d'intérêts. C'est bien la publicité de l'avis qui a permis à l'affaire d'être médiatisée, signe que le dispositif fonctionne pour les ministres. Cependant, l'affaire révèle aussi que sa déclaration d'intérêts était restée incomplète lorsqu'il était Haut-Commissaire (statut de personnalité nommée à la discrétion du gouvernement). Elle illustre également, une fois de plus, la sensibilité particulière de certaines activités annexes – think tanks, avocats, consultants⁸.
- Le député co-rapporteur de la réforme des retraites, M. Jacques Maire, s'est vu reprocher à l'Assemblée Nationale sa détention de 358 935 € d'actions chez l'assureur Axa, acteur significatif du marché des retraites par capitalisation, créant un débat sur son possible conflit d'intérêts. Ce député a été contraint de saisir la déontologue de l'Assemblée Nationale, qui a rendu un avis nuancé et circonstancié, écartant tout conflit d'intérêts avéré tout en confirmant le conflit d'intérêts apparent. Cette affaire a constitué une sorte de « test de maturité » pour les mécanismes de régulation déontologique des conflits d'intérêts au Parlement et est une illustration du risque politique auquel s'exposent les parlementaires sur ces sujets⁹. Elle a conforté la pertinence des recommandations de Transparency International France, qui préconise notamment un avis déontologique préalable à une nomination comme rapporteur¹⁰.
- Le premier gérant d'actifs mondial, BlackRock, avec plus de 6 000 milliards de dollars d'actifs dont les deux tiers concernent l'épargne retraite, aurait eu des contacts répétés mais non publics avec l'exécutif en 2018 et 2019, occasionnant des soupçons d'influence induite sur le projet de réforme des retraites. Cette polémique a permis d'illustrer les lacunes du registre du lobbying, puisque ces activités n'y apparaissaient pas, alors même que Black Rock était probablement en conformité avec ses obligations légales.

⁸ Sur ce point, la loi pour la transparence dans la vie politique de septembre 2017 a renforcé l'encadrement de ces activités pour les parlementaires. On notera que plusieurs polémiques ont émergé ces dernières années à cause d'un cumul entre une responsabilité politique et une activité rémunérée dans un think-tank (exemple : cas de Sylvie Goulard) ou une activité de conseil (exemple : François Fillon et sa société 2F Conseil).

⁹ Baptiste Javary, « La déontologie comme élément d'une stratégie d'opposition : retour sur le cas Jacques Maire », Jus Politicum, avril 2020 - <http://blog.juspoliticum.com/2020/04/01/la-deontologie-comme-element-d-une-strategie-dopposition-retour-sur-le-cas-jacques-maire-par-baptiste-javary/>

¹⁰ « Pour un Parlement exemplaire », mai 2017 - <https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2017/05/Rapport-parlementexemplaire.pdf>

LOBBYING : LA NECESSITE DE REVISER LE DECRET D'APPLICATION DE LA LOI SAPIN 2

Lors des débats parlementaires sur la loi Sapin 2, l'intention initiale du législateur était claire : fournir, grâce à la création d'un registre du lobbying, une image de l'empreinte normative laissée par les lobbyistes. A ce jour, cet objectif n'est pas atteint. La loi Sapin 2 représente 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. Transparency International France a documenté ces exceptions dans un rapport publié en 2019¹¹.

Limites posées par la loi :

- Les obligations déclaratives ne pèsent que sur les représentants d'intérêts : les responsables publics ne sont pas tenus de rendre publics leurs rendez-vous.
- Certains représentants d'intérêts sont exonérés, notamment les associations culturelles et les associations d'élus locaux.
- La liste des responsables publics ciblés mériterait d'être élargie : acteurs publics locaux, Président de la République, Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat.

Limites posées par le décret :

- Une périodicité trop faible : les représentants d'intérêts ne doivent effectuer qu'une seule déclaration par an.
- Un niveau de détail insuffisant : aucune obligation de déclarer le détail des positions défendues, l'identité des interlocuteurs n'est pas précisée, le détail des actions conduites n'est pas fourni, les déclarations budgétaires sont trop peu précises.
- Les activités de lobbying ne sont pas rattachées spécifiquement à une décision publique, rendant difficile l'analyse du lobbying effectué sur un texte en particulier.
- Des distorsions liées au critère du lobbying « à l'initiative du représentant d'intérêts »

Certains responsables politiques sont conscients de ces défaillances et des moyens pour y remédier. Le pré-rapport du député Sylvain Waserman, « Pour un lobbying plus transparent et responsable » publié en février 2020 émet des recommandations résultant d'un travail de consultation large, à même d'en assurer l'acceptation. Par ailleurs, l'ancien président de la HATVP de 2013 à 2019, M. Jean-Louis Nadal, évoquait le contexte de façon nuancée, dans son bilan fin 2019 au moment de quitter ses fonctions :

« C'est un défi majeur, une idée centrale pour restaurer le lien de confiance sérieusement altéré dans notre société. Les citoyens ont le droit de savoir comment se fabrique la loi et quelles interactions il y a entre les lobbyistes et les responsables publics, afin de savoir d'où viennent les décisions publiques et qui influence la loi. Il faut plus de précision. Ce qu'on nous donne c'est l'atome, mais ce qui nous intéresse ce sont les molécules : qui fait quoi, avec qui et où ? »¹²

¹¹ « Pour un meilleur encadrement du lobbying », septembre 2019 https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/01/20190926_Rapport_Transparency_International_France-Pour_un_meilleur_encadrement_du_lobbying.pdf

¹² Le Monde, 4 décembre 2019. « Avant son départ, le président de la HATVP Jean-Louis Nadal appelle à renforcer le contrôle du lobbying » https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/12/04/avant-son-depart-le-president-de-la-hatvp-jean-louis-nadal-appelle-a-renforcer-le-controle-du-lobbying_6021625_3224.html

METHODE ET DONNEES

ORIGINE

Les données utilisées sont issues de la HATVP et du Parlement. Elles consistent en trois ensembles :

- Données fournies par les responsables publics : les députés, sénateurs, membres du gouvernement et députés européens doivent déclarer leurs intérêts à la HATVP. Ces déclarations comprennent notamment :
 - l'ensemble des activités exercées et revenus associés, au cours des cinq années précédant la déclaration ;
 - les participations financières détenues et leurs rémunérations ;
 - les mandats bénévoles et fonctions électives ;
 - les activités du conjoint ou concubin ;
 - les activités annexes des collaborateurs parlementaires.
- Les déclarations d'activités des lobbyistes : ne concernent que les activités menées de manière « principale et régulière » et réalisées à l'initiative du représentant d'intérêts. Elles font l'objet d'une déclaration annuelle. Ces critères excluent *de facto* une part importante du lobbying réalisé en France, le critère d'activité principale ou régulière permettant aisément de contourner les obligations déclaratives, tandis que le critère de l'initiative rend potentiellement invisibles certaines actions de lobbying exercées par des acteurs plus installés, consultés régulièrement par les décideurs publics. Les informations devant être déclarées sont :
 - L'identité, les dirigeants et le chiffre d'affaires du représentant d'intérêts
 - Les moyens humains (nombre de personnes employées) et matériels (budget annuel) consacrés au lobbying
 - Les activités de lobbying réalisées, en précisant l'objet, le secteur d'activité concerné, le type de public visé. Ces déclarations se font toutefois d'une manière très agrégée, avec une faible granularité.
- Les affiliation politiques des parlementaires (groupes parlementaires et partis politiques de rattachement pour le financement public des partis) : disponibles en Open data sur les sites de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ces données permettent de visualiser les rattachements politiques des parlementaires, qui peuvent varier sensiblement de leur groupe politique d'appartenance. On obtient ainsi une visualisation unique des partis financés au titre de la deuxième tranche du financement politique¹³ (dont le détail n'est pas public).

¹³ En France, le financement public des partis repose sur deux tranches : une tranche destinée aux partis ayant obtenu plus de 1% des suffrages dans au moins cinquante circonscriptions électorales, et une deuxième tranche allouée aux partis représentés au Parlement. Le détail de l'allocation de la deuxième tranche n'est pas public et a pu faire l'objet de polémiques. Voir « Financement de la vie politique, l'urgence d'une réforme », rapport de Transparency International France publié en décembre 2019, page 9. https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2019/12/FinancementViePolitique_041219_web_compressed.pdf

RESULTATS D'ANALYSE

L'analyse est facilitée par l'outil Integrity Watch développé par Transparency International qui permet d'aggréger et de visualiser les données. La visualisation sous forme de graphiques sur la plateforme en ligne permet une analyse de premier niveau. La possibilité de télécharger les données au format CSV permet une analyse plus fine, qui constitue la principale valeur ajoutée de l'outil.

Remarque : les analyses contenues dans le présent rapport portent sur les données arrêtées au 30 juin 2020. Elles ne tiennent donc notamment pas compte des changements intervenus postérieurement à cette date, notamment : élections sénatoriales de septembre 2020, déclarations des députés suppléants des ministres nommés au gouvernement début juillet, évolutions dans les groupes parlementaires (création d'un groupe écologiste au Sénat, dissolution du groupe Ecologie, Démocratie et Solidarité à l'Assemblée nationale), parlementaires ayant démissionné suite aux élections municipales dont le 2^{ème} tour a été organisé le 28 juin 2020 dans le cadre de la loi sur le cumul des mandats.

Le manque d'actualisation des déclarations d'intérêts des parlementaires

Les parlementaires (577 députés et 350 sénateurs) de la XV^{ème} législature ont déclaré leurs activités et revenus annexes dans les deux mois suivant leur élection.

Toutefois, les données analysées sont issues d'exercices déclaratifs de la part des parlementaires, qui peuvent ne pas donner une image fidèle ou précise de la réalité, que ce soit en raison de déclarations erronées ou incomplètes, de lacunes ou encore d'imprécisions dans les dispositions concernant certains éléments.

Integrity Watch France permet de visualiser aisément la date de la dernière déclaration déposée par un parlementaire, ainsi que le nombre total de déclarations qu'il a déposées (déclaration initiale et déclarations modificatives éventuelles).

En janvier 2019, on constatait grâce à Integrity Watch que seuls 50 % des parlementaires déclarant au moins cinq activités annexes en plus de leur mandat avaient actualisé leur déclaration d'intérêts en 2018¹⁴. Un an plus tard, mi-2020, on observe toujours que seule une minorité de parlementaires (48 %) a rempli une déclaration modificative en 2019 ou 2020.

Or, l'actualisation régulière des déclarations d'intérêts est importante car les données à remplir concernent les revenus annexes (revenus tirés des activités rémunérées ou des participations financières) des cinq années précédant la déclaration : l'actualisation en cours de mandat, via une déclaration modificative, est le seul moyen d'obtenir ces informations sur une année parlementaire pleine (hors cas des parlementaires déjà élus sous la précédente législature, ce qui ne représente que 25 % des députés mais 54 % des sénateurs au dernier renouvellement du 28 septembre 2020). Faute d'actualisation suffisante, on manque ainsi d'une vision claire et précise des cumuls d'activités et des revenus annexes des parlementaires, notamment d'éléments chiffrés sur ces revenus (données nécessaires pour pondérer l'intensité des conflits d'intérêts potentiels).

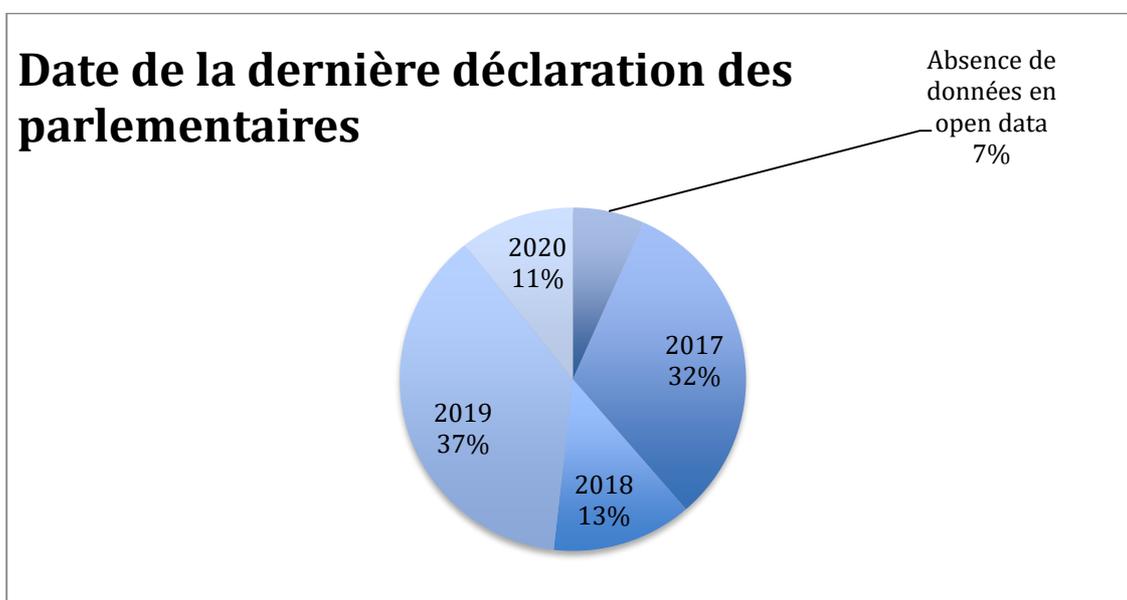
En 2020, on constate que ce défaut d'actualisation persiste et que celui-ci est plus marqué au Sénat qu'à l'Assemblée nationale :

- Parmi les parlementaires déclarant au moins cinq activités annexes en plus de leurs députés, 45 % n'ont pas actualisé leur déclaration en 2019 ou 2020. La proportion monte à 59 % pour les sénateurs. Un tiers de ces parlementaires n'a jamais fait de

¹⁴ "Transparence de la vie publique : l'affaire Delevoye montre qu'on a franchi un cap" (interview de Transparency International France), Le Monde, 19 décembre 2019. https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/12/19/transparence-de-la-vie-publique-l-affaire-delevoye-montre-qu-on-a-franchi-un-cap_6023509_823448.html

déclaration modificative, une tendance qui est là encore plus prononcée au Sénat (44 %) qu'à l'Assemblée nationale (14 %).

- Plus d'un tiers des députés (37 %) n'a pas rempli de déclaration modificative en 2019 ou 2020 : on ne dispose pas de données couvrant une année parlementaire pleine (les déclarations déposées en 2018 couvrent l'année 2017, soit une « demi-année » puisque les élections législatives ont été organisées en juin).
- 32 % des parlementaires n'ont déposé qu'une déclaration initiale, sans jamais l'actualiser. Ce phénomène est beaucoup plus fréquent au Sénat (44 % contre 24 % à l'Assemblée nationale). Les entrées de nouveaux parlementaires (élections partielles, entrée au Parlement de suppléants, etc.) ne permettent pas d'expliquer ces carences : dans l'écrasante majorité des cas (91 %), cette déclaration initiale a été faite en 2017 (voire avant pour le Sénat).
- Une cinquantaine de sénateurs n'ont établi aucune déclaration modificative depuis 2017. Leurs déclarations initiales, seules données disponibles, ne sont même pas en open data. Cette anomalie devrait néanmoins être résolue fin 2020, en raison du renouvellement par moitié des sénateurs suite aux élections sénatoriales de septembre 2020.



Les activités annexes des parlementaires français

Sans perdre de vue le caractère non exhaustif de ces données (cf. point précédent), les déclarations d'intérêts des parlementaires français révèlent une image contrastée des activités annexes des parlementaires.

70 % des parlementaires (65 % des députés et 80 % des sénateurs) dont les déclarations sont disponibles en open data, déclarent au moins une activité annexe. Ce chiffre peut paraître élevé, mais doit être relativisé :

- Ces activités ne sont pas toutes rémunérées. Bien au contraire, les activités annexes incluent aussi les mandats locaux, les activités associatives, les responsabilités politiques, voire les mandats exercés au titre du mandat parlementaire.
- Le nombre d'activités annexes déclaré est relativement bas : 2,6 en moyenne (3,6 pour les sénateurs ; 2 pour les députés)
- La situation est très contrastée : 30 % des parlementaires dont la déclaration d'intérêts est disponible en open data déclarent n'avoir conservé aucune activité annexe, tandis que 39 %

ont déclaré plus de 10 activités (jusqu'à 44 %). Une nette majorité de députés (59 %) ne déclare pas plus d'une activité annexe (contre 41 % des sénateurs).

Par ailleurs, nous avons constaté que les parlementaires peuvent déclarer des activités conservées alors même qu'elles ont été abandonnées au moment de leur élection : certains cochent à la fois la case « activité conservée » dans leur déclaration à la HATVP et une date de fin de cette activité. Il est impossible de vérifier si l'activité est réellement conservée ou non.

Les erreurs déclaratives, les défauts de contrôle, l'absence d'actualisation, rendent périlleux l'établissement de constats définitifs à partir de ces données. L'enjeu est pourtant de taille : les élus qui conservent des activités annexes en parallèle à leur mandat ont par définition plus de risques de se trouver en situation de conflits d'intérêts que les autres.

La nature de ces activités mériterait d'être précisée, notamment pour mieux identifier les activités annexes à haut risque (avocats, consultants, fonctions dans des think tanks, activités rémunérées dans le secteur privé) et pour mieux quantifier les conflits d'intérêts public-privé et public-public (liés au cumul des mandats). S'agissant des activités exercées dans le secteur privé, il serait souhaitable que soient précisés les secteurs économiques impliqués. Cette information devrait pouvoir être transparente et publique, via la saisie d'un code entreprise (SIRET, SIREN) et/et sectoriel (NAF).

Erreur manifeste dans les déclarations d'intérêts des eurodéputés

Les eurodéputés élus en 2019 présentent tous une déclaration d'intérêts avec aucune activité annexe. Il s'agit manifestement d'une erreur liée au remplissage des déclarations d'intérêts (case « activité conservée » jamais cochée).

En effet, on observe dans la version européenne d'Integrity Watch que les eurodéputés français déclarent en moyenne 2,3 activités annexes. Parmi eux, deux avocats touchent plusieurs dizaines de milliers d'euros par an, en marge de leur mandat.

La comparaison entre les plateformes française et européenne permet donc d'identifier ce genre d'anomalies.

LE LOBBYING EN FRANCE ET SES ACTEURS

Le répertoire des lobbys créé par la HATVP conformément à la loi dite « Sapin 2 » et à son décret d'application n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts rassemble les déclarations annuelles relatives aux exercices 2017 et 2018, les déclarations concernant l'exercice 2019 ayant été repoussées en raison de la pandémie COVID-19.

En raison des limitations prévues par le décret d'application, de nombreuses activités de lobbying ne sont pas déclarées, ce qui rend aléatoire et difficile l'évaluation des influences s'étant exercées sur un secteur, une décision publique, un élu ou un membre du gouvernement.

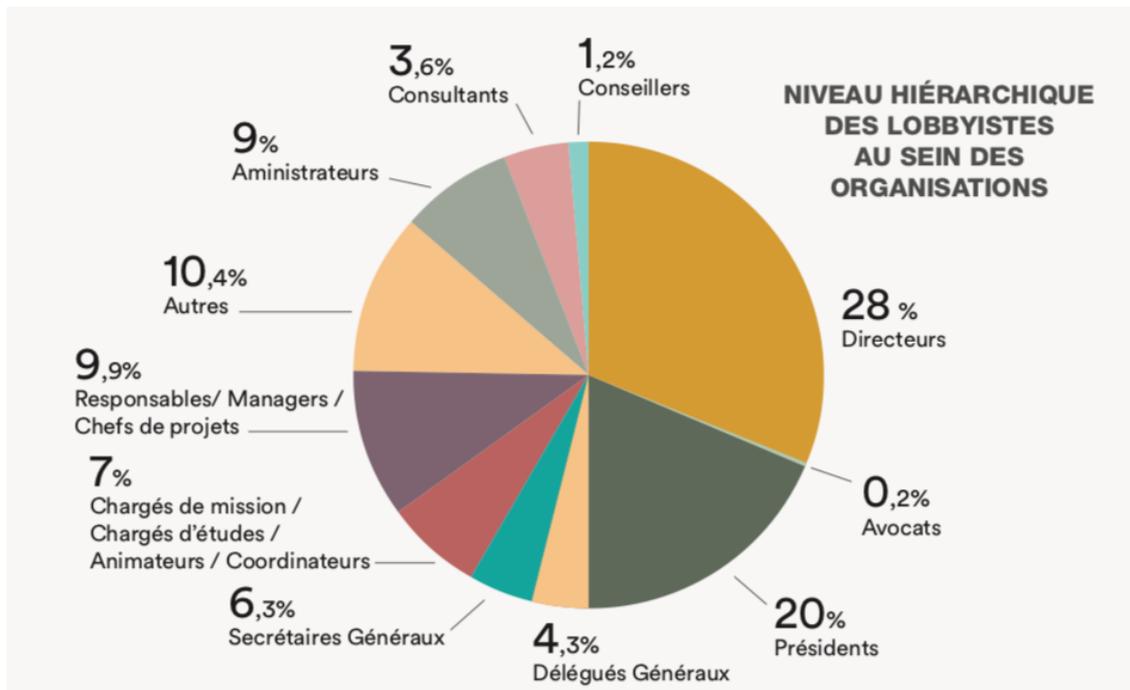
- Evolution du nombre, de la taille et du type de déclarants : à distinguer de l'évolution du nombre de lobbyistes, puisque les lobbyistes, n'ayant pas d'activité principale (plus de la moitié du temps de travail du lobbyiste) ou régulière (plus de 10 actions de lobbying par an), ne sont pas recensés.
- Public visé par les déclarants : les catégories de public visé sont larges (député, sénateur, collaborateur parlementaire appartiennent à une seule et même catégorie) ne permettant pas de distinguer quels élus sont ciblés, quelles commissions parlementaires sont visées. Les contacts avec l'exécutif se faisant souvent à l'initiative de celui-ci, une part importante du lobbying visant ces décideurs est donc potentiellement occultée.
- Décision publique visée : si le type de décision publique visée doit être renseigné, la décision publique spécifique l'est rarement. Il est donc impossible d'analyser l'empreinte normative d'une décision publique particulière à partir du répertoire des représentants d'intérêts.

Qui sont les lobbyistes en France ?

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'intérêts. 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 Sénat.

Personne n'écrit « lobbyiste » sur sa carte de visite. Les données de la HATVP montrent que 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 « plaidoyer » 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.

L'analyse des données sur le lobbying permet également de montrer que le lobbying est une activité qui s'exerce à un certain niveau de responsabilité dans les organisations :



Source : « Pour un meilleur encadrement du lobbying », rapport de Transparency International France, septembre 2019¹⁵

Que représente le marché du lobbying en France ?

Le lobbying est également un marché qui représente au moins 170 millions d'euros par an. 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'euros.

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 ténues.

Les lacunes du registre au regard de la PPL Hydrocarbures¹⁶

En 2018, Transparency International France s'est penchée sur les travaux parlementaires relatifs à la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « loi hydrocarbures », publiée 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, afin de recenser 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-inscrites 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-inscrites 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

¹⁵ https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/01/20190926_Rapport_Transparency_International_France-Pour_un_meilleur_encadrement_du_lobbying.pdf

¹⁶ « Pour un meilleur encadrement du lobbying » (rapport Transparency International France)

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 au registre, 20 n'y renseignent pas d'informations claires et accessibles sur leur position défendue vis-à-vis de la loi hydrocarbures.

En conclusion, le registre de la HATVP est encore trop lacunaire et ne permet pas une traçabilité de la décision publique.

ETUDE DE CAS : LE LOBBYING DE LA CHAMBRE AMERICAINE DE COMMERCE (AMCHAM)

Les obligations déclaratives étant vagues et complexes, les lobbyistes peuvent déclarer leurs activités, tout en en rendant la compréhension difficile. Cette situation met en évidence le besoin de réviser les obligations déclaratives actuelles afin de mieux éclairer les influences qui s'exercent sur la décision publique.

A partir des informations présentes sur le répertoire, la question basique « Quelle est l'activité de lobbying de la Chambre Américaine de Commerce ? » reste sans réponse satisfaisante.

Qui est représenté par l'AmCham ?

L'AmCham déclare 133 membres sur sa fiche HATVP, mais revendique en représenter 250 sur son site internet. Les entreprises représentées appartiennent à des secteurs variés, de l'industrie bancaire à l'industrie aéronautique, en passant par le conseil et les assurances. Il est remarquable de constater que la plupart de ces entreprises sont enregistrées en leur nom propre comme représentants d'intérêts, mais ne déclarent pas leur appartenance à l'organisation.

Par exemple, l'entreprise Gilead est enregistrée comme représentant d'intérêts auprès de la HATVP, et est représentée également par l'AmCham, mais omet de déclarer ce lien dans le champ prévu à cet effet.

Quelle est l'activité de l'AmCham ?

Selon son site internet, l'AmCham est une association de la loi de 1901 dont la mission relève exclusivement de la représentation d'intérêt : « L'AmCham France représente les entreprises attachées à la relation transatlantique. Nous contribuons au débat public et faisons émerger de nouvelles idées sur l'engagement sociétal des entreprises, l'attractivité de la France et le futur de la relation transatlantique. Nous développons des idées innovantes et apportons des solutions concrètes aux politiques publiques à travers la publication de rapports, documents d'analyse et livres blancs, conçus lors de groupes de travail thématiques. Nous organisons des rencontres et des débats de haut niveau, et constituons un trait d'union entre les milieux économique, politique, intellectuel et académique.» (www.amchamfrance.org)

Les 7 secteurs d'activité déclarés par l'AmCham sont Affaires étrangères, coopération internationale ; Economie ; Travail, emploi, solidarité ; Logement, aménagement du territoire, urbanisme ; Numérique ; Pouvoirs publics, institutions, fonction publique ; Propriété intellectuelle.

N'est en revanche pas déclaré l'objet principal de l'activité de l'association tel qu'il apparaît sur son site internet : la fiscalité. Cette omission est d'autant moins justifiable que les catégories proposées par la HATVP incluent les thématiques « Commerce extérieur/Accords Internationaux/Taxation » ou encore « Finances Publiques / Impôts / Taxes / Budget / Statistiques ».

« La France est championne d'Europe du niveau de prélèvements sur les entreprises. Ces prélèvements s'élèvent en effet à 62,2 % des bénéfices des entreprises en France contre 30,7% au Royaume-Uni, 48 % en Italie et 48,7 % en Allemagne. Il apparaît donc indispensable de travailler à une convergence du niveau de prélèvement pour tendre vers la moyenne européenne. En particulier, l'écart d'imposition sur le secteur de l'industrie entre la France et l'Allemagne s'élève à 25 milliards d'euros. En outre, diminuer la charge fiscale et sociale pesant sur les entreprises apparaît pourtant comme la priorité pour relancer l'investissement étranger en France. Ainsi, afin de renforcer l'attractivité de la France et d'encourager plus d'investisseurs étrangers à s'implanter sur le territoire, l'AmCham propose de baisser l'ensemble de ces prélèvements (charges sociales, impôt sur les sociétés et impôts de production) pour ne pas dépasser le seuil psychologique de 50 % à moyen terme. » www.amchamfrance.org

Plusieurs propositions relatives à la baisse de la fiscalité sur les entreprises sont ensuite détaillées dans des brochures téléchargeables sur le site. Ces propositions sont pour la plupart désignées comme visant à renforcer l'attractivité de la France, ce qui permet d'attribuer à l'enjeu fiscal les activités de lobbying déclarées comme visant cet objectif sans plus de détail.

Car les 67 activités de lobbying déclarées pour l'exercice 2019 ne précisent en effet que dans 20 % des cas un lien avec la fiscalité, et offrent des libellés pour le moins vagues : trente-deux d'entre elles sont en effet libellées « Discussion et réflexion autour de l'attractivité de la France ».

Quels moyens mobilise l'AmCHam ?

L'association déclare 3 Equivalent Temps Plein (ETP) consacrés à son activité de lobbying, pour des dépenses comprises entre 25 K€ et 50 K€ en 2017, 2018, et 2019, soit un niveau de dépenses faible pour 3 ETP. Bien qu'apparemment sous-estimés, ces chiffres sont peut-être renseignés en parfaite conformité avec les règles déclaratives prévues par le décret d'application régissant les obligations des représentants d'intérêts. Cela montre néanmoins le peu de fiabilité, et donc d'utilité, de ces déclarations de moyens.

RECOMMANDATIONS

A la lumière de ces tentatives d'exploitation des données sur la transparence de la vie publique collectées et publiées par la HATVP, et du développement de l'outil Integrity Watch visant à utiliser au mieux ces données, Transparency International France formule plusieurs recommandations en vue de pallier les failles critiques du dispositif existant :

- Imposer aux responsables publics de renseigner un code entreprise pour leurs activités annexes : les déclarations de plus de 2 000 activités annexes doivent comporter le code entreprise permettant de pallier les erreurs de saisie et coquilles éventuelles et surtout de permettre une analyse statistique des intérêts déclarés. Ils doivent aussi comporter leur secteur économique, leur taille, leur situation financière et leurs liens avec des groupes ou d'autres entreprises. Cette obligation additionnelle limitée permettrait un progrès considérable.
- Imposer une actualisation annuelle des déclarations des parlementaires
- Promouvoir la double déclaration des activités de lobbying : la publication par les cibles des activités des lobbyistes (parlementaires, cabinets ministériels...) est une pratique déjà adoptée volontairement par certains élus qui permettrait d'assurer l'exhaustivité des déclarations d'activités de lobbying aujourd'hui uniquement réalisées par les représentants d'intérêts et partiellement contrôlés par la HATVP.
- Supprimer le critère d'initiative : en exonérant les représentants d'intérêts de leurs obligations déclaratives dans le cas où leur activité a été menée à l'initiative du responsable public, le décret crée un manque de clarté dommageable mais surtout exclut du champ de la transparence une part significative du lobbying réalisé, empêchant toute vision fiable de son influence sur le processus législatif.
- Traçabilité de la décision publique visée : les déclarations d'activité des lobbyistes doivent inclure systématiquement la décision publique visée, puisque son absence fréquente place finalement « hors-sol » de nombreuses déclarations et empêche l'analyse des influences exercées sur une décision publique spécifique.
- Renforcer la fréquence déclarative des représentants d'intérêts : le système actuel ne permet une visibilité sur les activités de lobbying de l'année N qu'à mi-année de l'année N+1. Ainsi, un texte de loi voté en début d'année ne pourra faire l'objet d'une analyse de lobbying qui s'est exercé sur lui que 15 mois plus tard, rendant inopérant le dispositif. Une fréquence portée à 3 ou 6 mois serait plus cohérente avec le calendrier législatif.
- Déclarer les positions défendues : l'utilisation de la case facultative permettant des renvois vers les positions défendues par les lobbyistes reste l'exception. Les analyses, rapports, notes, produites par les représentants d'intérêts à des fins de conviction des décideurs publics sont pourtant d'un intérêt éminent pour le public, car elles alimentent le débat public contradictoire et parce que seule leur publication permet de contrôler l'exactitude et la rigueur des analyses transmises. La culture du secret n'est plus défendable alors même que l'objectif de ces notes et analyses est de convaincre par des arguments factuels, leur diffusion ouverte servirait plutôt que desservirait le débat public et éclairerait les conditions dans lesquelles se prennent les décisions des pouvoirs publics.

Transparency International France

14 passage Dubail, 75010, Paris

Téléphone : +33 (0) 1 84 16 95 65

Mail : contact@transparency-france.org

www.transparency-france.org

Facebook : [Transparency International France](https://www.facebook.com/TransparencyInternationalFrance)

Twitter : [@TI_France](https://twitter.com/TI_France)

LinkedIn : [Transparency International France](https://www.linkedin.com/company/transparency-international-france)