

# L'encadrement du lobbying au Sénat

Note de position de l'association anti-corrruption Transparency International France

Pour Transparency France, le lobbying peut s'inscrire dans la démocratie à la condition qu'il soit encadré selon trois principes : **transparence, intégrité et équité**. Le Sénat a beaucoup progressé sur ces trois volets ces dernières années : publication des cadeaux et déplacements offerts par des lobbyistes aux sénateurs, interdiction pour les sénateurs et leurs collaborateurs d'exercer une activité annexe de lobbying, première mise à jour du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts...

De façon plus générale, le Parlement est une institution plus transparente que l'exécutif qui demeure la boîte noire de la décision publique. De nombreux progrès restent néanmoins possibles et ils pourraient être portés par le comité de déontologie du Sénat dans l'intérêt des sénateurs. La transparence du lobbying permet en effet de mettre en valeur la plus-value parlementaire dans la rédaction des lois. Son intégrité préserve l'image de l'institution de potentiels scandales. Son équité lui donne un rôle démocratique renforcé.

Transparency France formule donc des propositions qui pourraient faire l'objet de bonnes pratiques individuelles volontaires de la part des sénateurs, ou qui pourraient être rendues obligatoires par une réforme du règlement du Sénat ou des modifications législatives :

## Intégrité :

### Encadrer les reconversions dans le privé

*Réformes réglementaires/légales proposées* : Aujourd'hui il n'existe **aucun encadrement légal ou déontologique pour la reconversion professionnelle dans le privé des parlementaires et de leurs collaborateurs**. Dans le même temps, l'encadrement des reconversions des ministres, élus locaux, de leurs collaborateurs ou des agents publics est de plus en plus strict depuis que la HATVP exerce le contrôle auparavant opéré par la commission de déontologie de la fonction publique<sup>1</sup>. Cette distinction peut s'expliquer par la nature spécifique des décisions publiques opérées par le Parlement. En effet, la décision publique portée par la loi ne s'applique qu'indirectement sur les entreprises ou associations qui peuvent recruter par la suite des parlementaires ou leurs collaborateurs, et la décision individuelle est diluée dans le vote des 348 sénateurs. Par ailleurs, les parlementaires ne sont pas inclus dans le champ du délit pénal de pantouflage<sup>2</sup>.

Pourtant, plusieurs cas récents de reconversions interrogent :

- En 2020 le sénateur Jean Bizet, ex-président de la commission des affaires européennes [démissionne](#) de son mandat avant son terme pour devenir conseiller spécial d'un grand cabinet anglo-saxon de lobbying (APCO Worldwide).
- En 2021, le député Mickael Nogal annonce qu'il [démissionnera](#) de son mandat à la fin de la session parlementaire pour devenir directeur de l'ANIA, principal lobby de l'industrie agro-alimentaire.
- En 2019, le député Pierre Cabaré [embauche](#) comme collaborateur parlementaire un représentant de l'industrie aéronautique qui travaille directement sur ce sujet auprès de lui.

<sup>1</sup> Réforme issue de la loi relative à la transformation de la fonction publique de 2019

<sup>2</sup> Article 432-13 du Code pénal

- En janvier 2022, le collaborateur de la sénatrice Catherine Procaccia est [embauché](#) chez Phillip Morris, au même moment celle-ci pose une [question orale](#) au gouvernement sur le tabac.
- Le 8 février 2022, le média Politico [révèle](#) que le député Pierre Person, très investi durant son mandat sur la régulation des crypto-monnaies, envisage de s'associer à une start-up de ce domaine à l'issue de son mandat.

Ces cas seront amenés à se multiplier à l'Assemblée nationale avec l'approche de la fin du mandat. Ils n'appellent pas tous nécessairement une interdiction absolue, mais ils méritent au moins des réponses déontologiques. **Or, la mobilité public/privé est un angle mort de la déontologie parlementaire aujourd'hui.**

Des exemples d'encadrement existent à l'international<sup>3</sup> et la France pourrait s'en inspirer :

- Aux Etats-Unis les anciens parlementaires ne peuvent pas pendant 1 an (Chambre) ou 2 ans (Sénat) après la fin de leur mandat communiquer avec le Parlement en vue d'influencer la loi.
- En Italie ou en Macédoine, les parlementaires ont une interdiction totale d'exercer une activité de lobbying pendant une durée de 1 an après la fin de leur mandat.

Les règles déontologiques applicables aux parlementaires et à leurs collaborateurs ne peuvent pas être identiques à celles valables pour les ministres ou élus locaux, en raison de la nature différente de leurs pouvoirs. Il apparaît néanmoins essentiel de réfléchir à un encadrement, sous l'égide de la HATVP ou des instances de déontologie du Parlement, et à des règles spécifiques, à préciser dans les chartes de déontologies ou dans la loi. Par ailleurs, il conviendrait de prévoir des mécanismes de contrôle et de sanctions.

**Bonnes pratiques recommandées** : Plusieurs témoignages<sup>4</sup> montrent que des lobbys n'hésitent pas à **démarcher des parlementaires toujours en fonction pour les recruter**. Cette pratique peut s'apparenter à de la corruption, au sens pénal du terme, et les groupes d'intérêts devraient attendre la fin des fonctions électives de leur cible avant d'entreprendre toute démarche de recrutement.

---

### Prévenir les conflits d'intérêts

**Bonnes pratiques recommandées** : **Il est prioritaire d'assurer un meilleur respect de la règle du déport des sénateurs en cas de conflit d'intérêts**. Le [registre des déports](#) du Sénat, créé à la suite des lois confiance dans la vie politique de 2017, ne mentionne à ce jour qu'un seul déport ce qui est insuffisant. **La déclaration orale des intérêts préalablement à la participation à une discussion peut être une solution alternative** plus adaptée à la spécificité du travail parlementaire par rapport aux assemblées locales, où le registre des déports est un outil indispensable pour se prémunir du risque pénal de prise illégale d'intérêts.

Le délit de prise illégale d'intérêt étant moins pertinent pour les parlementaires que pour les élus locaux, les règles déontologiques qui leur sont applicables sont moins bien définies. **Il y a quelques années encore, cette absence de clarté constituait un frein légitime au déport. Aujourd'hui, les sénateurs disposent d'un début de jurisprudence établie par la HATVP et l'ex-déontologue de l'Assemblée et ils pourraient s'en inspirer**. Par exemple, saisie par le député Gilles Le Gendre, la HATVP avait rendu un [avis](#) négatif sur la compatibilité de ses fonctions de président du conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et ses précédentes relations professionnelles avec son nouveau PDG. Gilles Le

---

<sup>3</sup> Exemples issus de [l'étude comparative](#) de la HATVP sur l'encadrement du lobbying dans le monde

<sup>4</sup> Le sénateur Jean Bizet [affirme](#) avoir été approché par trois cabinets juste après avoir quitté la présidence des affaires européennes

Gendre avait démissionné de ses fonctions à la Caisse en accord avec cet avis. Autre exemple, alors qu'il avait été mis en cause médiatiquement pour un supposé conflit d'intérêts entre sa fonction de corapporteur du projet de loi retraites et sa détention d'actions chez Axa, le député Jacques Maire avait sollicité [l'avis](#) de la déontologue. Celle-ci avait jugé la fonction compatible, tout en regrettant ne pas avoir été sollicitée préalablement à sa nomination en tant que rapporteur pour éviter les mises en causes dès l'amont.

Enfin, il faut **veiller à la mise à jour des déclarations d'intérêts des parlementaires, en application de la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique**. Cela afin de garantir que la HATVP dispose d'informations à jour, notamment en cas de changement relatif aux activités annexes conservées par le parlementaire et à chaque changement au sein de l'équipe parlementaire. Aujourd'hui les déclarations d'intérêts sont encore trop peu actualisées.

*Réformes réglementaires/légales proposées :* La transparence des activités professionnelles annexes n'est néanmoins pas suffisante pour mettre les parlementaires à l'abri de tous soupçons, comme le montrent les mises en cause pénales pour délit de trafic d'influence, sans condamnation pour l'instant, du député [Thierry Solère](#) (rémunéré par une entreprise en parallèle de son mandat, pour laquelle il aurait porté un amendement favorable) ou de l'eurodéputée [Rachida Dati](#) (rémunérée par Renault alors qu'elle participait à des travaux parlementaires en lien avec le secteur automobile). **Transparency France recommande donc de plafonner les revenus professionnels annexes des parlementaires** pour limiter les risques de conflit d'intérêts avec des lobbys. C'est déjà le cas aux Etats-Unis, avec un plafonnement à 15% du montant de l'indemnité parlementaire. Transparency France avait suggéré un [amendement](#) plafonnant les revenus professionnels annexes à 50% de l'indemnité parlementaire lors de l'examen des lois confiance de 2017, sans succès.

Par ailleurs, **le procès du Médiateur a montré que le lobbying pouvait dériver vers des mises en cause pénale pour du trafic d'influence et son recel**. Une sénatrice avait été mise en examen pour recel de ce délit lors de procès pour avoir modifié un rapport parlementaire dans un sens favorable aux laboratoires Servier, sur les conseils d'un expert qui n'avait pas déclaré ses liens d'intérêts avec le laboratoire. La sénatrice a finalement été [relaxée](#). Cela démontre néanmoins qu'il convient pour les parlementaires de se montrer prudent dans leurs relations avec des experts, et de vérifier au nom de qui ils parlent. **La déclaration orale ou écrite d'intérêts des experts auditionnés est une pratique qui permettrait de vérifier l'absence de conflits d'intérêts et de se prémunir du risque pénal de trafic d'influence.**

---

### Inscrire les obligations dans un code déontologie

*Réformes réglementaires/légales proposées :* **Les collaborateurs parlementaires ne disposent ni d'un statut professionnel, ni d'un cadre déontologique aujourd'hui**. Leur travail quotidien les amène pourtant à échanger régulièrement avec des représentants d'intérêts, et à être parfois visés par des offres de cadeaux et invitations. Il apparaît donc nécessaire aujourd'hui de **mettre en place au moins une charte de déontologie pour les collaborateurs**, précisant leurs obligations notamment en matière de cadeaux et invitations, dans leurs relations avec des lobbyistes et en cas de conflits d'intérêts. Les lois confiances de 2017 ont mis un terme aux cas les plus problématiques, en interdisant aux collaborateurs d'exercer des activités professionnelles annexes de lobbying. Il reste néanmoins des précisions à apporter vis-à-vis de leur situation professionnelle antérieure, ou de leur reconversion dans le privé qui s'effectue souvent au sein de lobbys. Là encore, l'encadrement ne peut pas être identique à celui valable aujourd'hui pour les collaborateurs d'élus locaux ou de ministres, car cela bloquerait de façon démesurée les reconversions professionnelles de collaborateurs parlementaires dont les compétences professionnelles les poussent naturellement à exercer des fonctions de

représentation d'intérêts dans la suite de leur carrière professionnelle. **Mais on ne peut pas non plus se satisfaire du vide déontologique total qui prévaut aujourd'hui et une réflexion doit être enclenchée.**

Pour les représentants d'intérêts, **une réforme du code de déontologie du Sénat devrait s'accompagner de la mise en place de sanctions en cas de violation des obligations.** La [nouvelle charte de l'Assemblée nationale](#) constitue un modèle intéressant de ce point de vue, avec la possibilité d'une interdiction d'accès aux locaux et surtout une publicité des sanctions (« name and shame »).

## Transparence

### Publier les rendez-vous avec des représentants d'intérêts

***Bonnes pratiques recommandées*** : Pour les parlementaires, **Transparency France recommande la publication volontaire des rendez-vous avec des représentants d'intérêts.** Les députés de la majorité s'y étaient engagés dans [une tribune dans Le Monde](#) en octobre 2019, mais seuls 15% le réalisaient quand nous en avons fait le [bilan](#). Le frein invoqué est souvent le temps nécessaire, la mise à disposition d'un outil informatique adéquat par les services des assemblées peut être une solution (sur le modèle de [Lobbycal](#)). Il est également nécessaire que ces données, lorsqu'elles sont publiées, soient exploitables dans un format open data pour être ré-utilisées par la société civile, comme le fait par exemple Transparency International UK sur l'outil en ligne [Open Access](#) avec les rendez-vous des membres de l'exécutif britannique. Ceux-ci sont obligatoirement publiés depuis une réforme du code ministériel de 2012. Transparency International EU a [obtenu](#) de la Commission européenne qu'elle publie d'ici Mars les rendez-vous des commissaires et de leur staff sous format open data. Ceux-ci sont déjà obligatoirement publiés depuis 2014 mais le format n'est pas exploitable automatiquement.

***Réformes réglementaires/législatives proposées*** : La bonne volonté ayant montré ses limites avec les députés de la majorité, **Transparency France recommande de rendre obligatoire pour les présidents de commissions et les rapporteurs d'un texte la publication de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts**, comme c'est déjà le cas au Parlement européen depuis la révision du règlement de 2019, et à la Commission européenne depuis 2014.

### Sourcer les amendements :

***Bonnes pratiques recommandées*** : **La transmission d'amendements clefs-en-main est une pratique courante en lobbying. Elle peut être légitime si elle est transparente.** Le sourcing des amendements est une pratique qui se développe au Parlement, et est recommandée par le rapport du député Sylvain Waserman sur la transparence du lobbying. Elle peut être réalisée dès l'amont par les lobbyistes eux-mêmes, en précisant le nom du lobby dans l'exposé des motifs. Transparency France le fait déjà pour les amendements transmis aux parlementaires. Libre au parlementaire ensuite de conserver cette mention, ou de l'ajouter lorsqu'elle est absente. Cette pratique est simple à mettre en œuvre pour un bénéfice très important en matière d'empreinte normative.

***Réformes réglementaires/législatives proposées*** : **La mise en œuvre volontaire restant lacunaire, il pourrait être utile de créer une obligation de sourcing des amendements.** Les solutions proposées par le député Sylvain Waserman ([plateforme open data de centralisation des amendements](#)), ou les députés porteurs de la proposition de loi pour une nouvelle démocratie ([modification du règlement de l'Assemblée nationale](#)) pourraient inspirer le comité de déontologie du Sénat.

### Rendre plus transparents les travaux parlementaires

***Bonnes pratiques recommandées*** : Une partie des auditions parlementaires sont publiques et l'information sur les lobbys auditionnés est donc publique. Néanmoins, cette publicité n'est pas

systématique pour les travaux parlementaires plus informels et il serait utile de la compléter en **publiant systématiquement la liste des personnes et organisations consultées, dans le cadre de la rédaction d'un rapport parlementaire ou la préparation d'une proposition de loi**. Ces informations pourraient figurer en annexe. Pour aller au-delà, il serait pertinent de mettre ces données dans un format open data afin d'éviter un travail de traitement fastidieux pour la société civile. L'association [Regards citoyens](#) a ainsi numérisé les données sur les auditions parlementaires avec l'aide d'internaute. En 2021, le média Politico a mis lui-même en forme les données déjà disponibles sur les auditions parlementaires de l'Assemblée nationale et a pu démontrer que [86% des personnes auditionnées](#) représentaient des entreprises ou leur groupement. Cette information permet de mesurer objectivement les déséquilibres sur les intérêts consultés, et permet de rééquilibrer les consultations pour assurer une fabrique de la loi plus juste.

*Réformes réglementaires/législatives proposées :* Parmi les instances parlementaires ciblées par les lobbyistes, figurent les groupes d'études (thématiques) ou les groupes d'amitié (diplomatie parlementaire). Leurs travaux sont plus opaques que ceux des commissions, et ils peuvent pourtant déboucher sur le dépôt d'amendements ou de propositions de lois à la suite d'auditions ou de rendez-vous avec des représentants d'intérêts. Il apparaît donc nécessaire de **rendre obligatoire dans le règlement la publication d'un rapport d'activité pour ces groupes d'études et d'amitié, précisant les lobbyistes auditionnés**. Cette transparence accrue serait au bénéfice des parlementaires qui en sont membres en rendant leur travail plus visible et légitime.

---

#### Réformer le répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP :

*Réformes réglementaires/législatives proposées :* Le répertoire des représentants d'intérêts créé par la loi Sapin 2 et géré par la HATVP a constitué un progrès essentiel pour la transparence du lobbying. **Ce progrès est néanmoins grandement limité par un décret d'application qui a introduit des critères d'inscription trop complexes et élevés. Les recommandations de Transparency France pour réviser ce décret sont les suivantes :** resserrer la périodicité des déclarations, mentionner l'identité du décideur public rencontré et la décision publique exacte visée, préciser les informations budgétaires demandées aux représentants d'intérêt, ne pas limiter l'obligation de déclaration aux contacts pris à l'initiative du représentant d'intérêt, simplifier les seuils d'inscription (critères de l'activité « principale ou régulière ») et les abaisser. Pour la révision de la loi Sapin 2, nous recommandons de supprimer les exemptions de déclaration existant pour les associations culturelles, les associations d'élus locaux et les syndicats. Nous recommandons également d'intégrer dans le répertoire les contacts pris avec des décideurs publics non visés à ce jour : président de la République, membres du Conseil d'Etat et membres du Conseil constitutionnel.

**Un large consensus existe aujourd'hui pour demander une révision vers davantage de transparence** (associations anti-corruption, environnementales, de santé publique, lobbyistes en cabinet, institutions internationales, députés...) mais l'exécutif s'y oppose toujours.

**Selon Transparency France, le comité de déontologie du Sénat aurait intérêt à soutenir ces révisions du décret d'application et de la loi Sapin 2**, afin de garantir que le répertoire de la HATVP soit le plus complet possible et recouvre l'intégralité du champ couvert par le répertoire des lobbyistes du Sénat. Cela permettrait de supprimer ce répertoire antérieur à celui de la HATVP, sans perdre dans le processus une partie des informations.

## Équité

### Ouvrir des consultations publiques

Bonnes pratiques recommandées : l'équité de la consultation des groupes d'intérêts, quels que soient leurs moyens financiers et humains, est un objectif trop souvent négligé de l'encadrement du lobbying. Il est pourtant essentiel. La légitimité et l'efficacité d'une décision publique a tout à gagner d'une consultation préalable la plus large possible. **Transparency France recommande donc de systématiser les processus de consultation ouverts en ligne, préalablement à l'élaboration de propositions de lois ou la rédaction de rapports parlementaires.** Cela afin de faciliter l'accès à la décision publiques pour des organisations moins sollicitées habituellement par les parlementaires. Le répertoire de la HATVP pourrait à ce titre être un outil de diffusion, **en diffusant par exemple les opportunités de consultation aux représentants d'intérêts inscrits cela créerait une incitation positive à l'inscription.** Pour aller au-delà, la contribution à une consultation pourrait être conditionnée à une inscription préalable obligatoire au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP.