

Pour une extension de la proposition de loi relative aux cabinets de conseil à la transparence du lobbying

Note de position de Transparency International France

Un véhicule législatif cohérent et nécessaire

Transparency International France soutient [publiquement](#) la proposition de loi relative aux cabinets de conseil dans sa version actuelle. Nous considérons néanmoins que celle-ci pourrait être étendue à un autre versant de l'influence du secteur privé sur l'élaboration des politiques publiques : le lobbying. Nous définissons celui-ci comme l'intervention d'un groupe constitué auprès des responsables publics en vue d'influencer une décision publique dans un sens qui serve ses intérêts particuliers, ses valeurs ou sa cause.

Si le recours par l'Etat à des cabinets de conseil comporte des problématiques propres qu'il convient de ne pas confondre avec l'activité des lobbys, ces deux types d'acteurs présentent néanmoins un point commun : ils peuvent être les vecteurs de l'influence d'intérêts privés sur l'élaboration et la mise en œuvre de la décision publique. Dans les deux cas, la transparence est indispensable pour s'assurer que ces interventions sont légitimes.

Or, si la [loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#), dite loi « Sapin 2 », a permis des avancées importantes dans la transparence du lobbying en France grâce à la création d'un répertoire où les représentants d'intérêts doivent obligatoirement s'inscrire et déclarer leurs actions de lobbying, celles-ci restent limitées par des défauts qui font l'objet d'un diagnostic partagé par plusieurs acteurs depuis 5 ans. Ces défauts sont d'origine législative, mais proviennent également du [décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts](#) qui a largement contribué à vider la loi de sa substance. Des solutions pour y remédier ont été émises non seulement par [Transparency International France](#), mais également par des institutions publiques internationales ([OCDE](#), [Conseil de l'Europe](#)) et nationales ([HATVP](#)), des ONG ([tribune publiée en septembre 2022 et co-signée par 20 associations](#)), des parlementaires de diverses tendances politiques ([mission d'évaluation de la loi Sapin 2](#), [rapport du député Sylvain Waserman lors de la précédente législature](#)) et des professionnels du lobbying ([AFCL](#)).

En dépit de ce large consensus, l'Exécutif a refusé toute réforme depuis 5 ans et s'obstine à défendre le *statu quo ante* alors que plusieurs dysfonctionnements caractérisent le dispositif en vigueur. Pourtant, le retentissement médiatique des Uber Files en juin dernier montre que le lobbying, a fortiori lorsqu'il est effectué par des multinationales étrangères, est un sujet sensible qui appelle à davantage de transparence en retour. La proposition de loi trans-partisane relative aux cabinets de conseil constituerait un véhicule législatif cohérent pour mettre en œuvre les solutions aptes à lever ce blocage et à garantir enfin une réelle transparence du lobbying. Ces solutions sont détaillées dans le présent document, en distinguant celles qui sont prioritaires pour corriger les failles du dispositif actuel, et celles qui permettraient d'aller plus loin.

Propositions prioritaires

Etendre le pouvoir de sanction administratif de la HATVP aux représentants d'intérêts

La proposition de loi « cabinets de conseil » créer une commission des sanctions de la HATVP, compétente pour sanctionner les manquements des cabinets de conseil à leurs nouvelles obligations déontologiques. Depuis plusieurs années, la HATVP [demande](#) à bénéficier également d'une telle compétence de sanction administrative pour les représentants d'intérêts qui ne sont soumis pour l'instant qu'à une sanction pénale difficile à mettre en œuvre et jamais prononcée jusqu'à présent. Cette compétence, déjà à disposition d'autorités administratives indépendantes comme la CNIL, l'ARCOM ou l'AMF, serait plus efficace pour sanctionner les manquements déclaratifs des lobbyistes et garantir la fiabilité et l'exhaustivité des informations du répertoire.

Abaisser les seuils d'obligation d'inscription au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP

La loi « Sapin 2 » définit un représentant d'intérêt comme étant une personne morale dont « un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique ». Le décret a précisé la définition des notions d'activité principale (*une personne en son sein qui consacre plus de la moitié de son temps de travail à des activités de lobbying*) ou régulière (*une personne qui a mené plus de 10 actions de lobbying au cours des 12 derniers mois*). Ce dernier critère fixe néanmoins un seuil trop élevé, et surtout il n'est pas cumulatif entre plusieurs personnes physiques au sein de la même personne morale, ce qui permet de le contourner aisément et crée un avantage exorbitant aux plus puissantes structures. La loi pourrait donc forcer le pouvoir réglementaire à réviser le décret du 9 mai 2017 en ajoutant un nouveau critère d'activité accessoire et en prévoyant un décompte par personne morale. Cela permettrait de garantir que tous les acteurs effectuant du lobbying aient bien l'obligation de s'inscrire au répertoire.

Passer d'une périodicité annuelle à une périodicité semestrielle pour la publication des déclarations d'activités de lobbying

Actuellement, les lobbyistes doivent déclarer leurs actions de l'année écoulée trois mois après la clôture de leur exercice comptable. Les actions de lobbying effectuées en début d'exercice comptable ne peuvent donc être connues du public que plus d'un an après avoir eu lieu. Dans un contexte où la décision publique est de plus en plus rapide, notamment en raison de l'engagement systématique de la procédure accélérée pour les projets de loi, ce délai empêche le répertoire d'être un outil opérationnel et pertinent pour détecter des actions de lobbying manifestement excessives et opérer des rééquilibrages avant que la décision publique ne soit définitivement adoptée. Il est donc essentiel de resserrer cette périodicité annuelle pour passer à une périodicité au moins semestrielle, voire trimestrielle, comme c'est déjà le cas aux [Etats-Unis](#).

Publier les dépenses de lobbying sous forme de montant précis et non plus de fourchette

La loi « Sapin 2 » prévoyait la publication des montants globaux de dépense consacrés par le représentant d'intérêts à leurs actions de lobbying, ce qui avait été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 8 décembre 2016 ([alinéa 45](#)). Pourtant, le décret relatif au répertoire des représentants d'intérêts a introduit une publication imprécise par fourchette sous prétexte de ne pas nuire au secret des affaires. Cela complique considérablement le travail de réutilisation des données du répertoire. La mention d'une valeur précise, comme aux [Etats-Unis](#) par exemple, permettrait de visualiser clairement les déséquilibres de moyens financiers qui peuvent exister entre différents

intérêts, et de corriger les potentielles distorsions susceptibles de découler de ces déséquilibres dans l'élaboration de la décision publique.

Inclure dans les déclarations de lobbying les échanges initiés par un décideur public

Alors que la loi Sapin 2 prévoyait une publicité des activités de lobbying en général, le décret a introduit un critère d'initiative qui a grandement limité la portée de cette transparence. Selon ce critère, seules les communications entamées à l'initiative du représentant d'intérêts doivent être déclarées au répertoire. Celles initiées par le décideur public n'ont pas à être déclarées. Outre la complexité qui en résulte pour l'établissement de la déclaration à la HATVP, ce critère introduit une iniquité entre les représentants d'intérêts les mieux insérés qui sont systématiquement consultés par les décideurs publics et n'ont pas à le déclarer, et les nouveaux acteurs qui doivent démarcher activement pour être entendus et donc déclarer davantage.

Préciser le contenu des déclarations d'activité de lobbying

La loi Sapin 2 impose aux lobbys inscrits au répertoire de la HATVP de déclarer les actions de lobbying effectuées, sans préciser les informations précises qui doivent être déclarées. Le décret d'application a défini ces informations de manière trop imprécise : seule la catégorie de la décision publique doit être déclarée et pas le nom du projet de loi ou de décret exact qui a été visé par exemple. Enfin, seul l'objet de l'action de lobbying et son domaine d'intervention doivent être précisés, et pas l'objectif exact recherché. Ces imprécisions permettent des déclarations très vagues qui respectent la loi sans apporter d'informations exploitables. Il est donc nécessaire que la loi impose, au nom de la transparence de la vie publique, la publication de l'identité du décideur public visé par l'action de lobbying, la référence exacte de la décision publique qui est visée, et la modification exacte qui est recherchée par le lobbyiste.

Rendre obligatoire pour les principaux décideurs publics la publication de leurs rencontres avec des lobbyistes sous forme d'un agenda ouvert

La transparence du lobbying ne peut pas reposer uniquement sur des obligations pesant sur les lobbyistes. Les décideurs publics ont également une responsabilité vis-à-vis des citoyens et devraient déclarer publiquement leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts. Afin de rester proportionnée, cette obligation pourrait être obligatoire seulement pour les principaux décideurs publics de l'exécutif (Président de la République, membres du Gouvernement, directeurs de cabinet de ministre, directeurs d'administration centrale...) et du législatif (rapporteurs, présidents de groupe, rapporteurs fictifs...) comme c'est déjà le cas au sein de [l'Union européenne](#). Comme la loi ne peut imposer aucune obligation au Président de la République, la mention dans le débat public de cette nécessité peut créer les conditions d'un engagement volontaire du Président de la République.

Intégrer les associations culturelles et les associations d'élus des territoires dans le répertoire des représentants d'intérêts

Parmi les personnes morales explicitement exemptées d'obligations de déclaration de lobbying par la HATVP, figurent les associations d'élus locaux et les associations culturelles. Ces organisations sont pourtant des associations de droit privé qui interviennent régulièrement dans la fabrique de la loi, tout en étant extérieures à l'Etat. Elles devraient donc déclarer leurs activités de lobbying comme n'importe quelle autre organisation. Le maintien d'un tel privilège d'exemption ne se justifie plus, d'autant que l'alignement sur les obligations de droit commun des représentants d'intérêts ne nuira nullement à leur action.

Interdire aux cabinets de conseil d'effectuer à la fois des prestations pour l'Etat et des activités de représentation d'intérêts au nom de tiers

La mission d'enquête parlementaire sur les cabinets de conseil, et notamment son [audition](#) du président de la HATVP, ont démontré que les cabinets de conseil intervenant auprès de l'Etat n'étaient pas des représentants d'intérêts et n'étaient donc pas inscrits en tant que tels au répertoire de la HATVP. Il s'agit donc de structures tout à fait distinctes des cabinets de conseil en affaires publiques qui travaillent uniquement pour des acteurs privés et qui, dans la pratique, s'interdisent pour la plupart de contractualiser avec l'Etat. Il pourrait néanmoins être utile de formaliser davantage cette distinction en précisant que les cabinets de conseil, au sens de la proposition de loi, ont l'interdiction formelle d'effectuer toute action de représentation d'intérêts auprès des pouvoirs publics au nom des tiers que constituent leurs clients privés. Cette interdiction n'exclut pas la possibilité que ces cabinets effectuent des actions de représentation d'intérêts en leur nom propre ou via l'intermédiaire de leurs associations professionnelles à condition qu'elles respectent les obligations déclaratives.

Propositions complémentaires

Interdire aux anciens parlementaires d'exercer des actions de lobbying visant le Parlement pendant une durée d'au moins un an après la fin de leur mandat

Aujourd'hui, les reconversions dans le privé de l'ensemble des membres du Gouvernement, agents publics et élus locaux sont soumises à des règles d'incompatibilité et sont contrôlées. Les parlementaires constituent une exception puisqu'ils ne sont soumis à aucune règle, une fois leur mandat clos. Or, une part minoritaire mais significative d'entre eux exercent des activités de lobbying à l'issue de leur mandat, ce qui soulève un problème déontologique. S'il semble inapproprié de leur appliquer les mêmes règles que les autres responsables publics, Transparency France [propose](#) de créer une interdiction pour les anciens parlementaires d'exercer une activité de lobbying auprès du Parlement pendant une durée d'au moins un an après la fin de leur mandat.

Interdiction aux lobbyistes d'offrir des cadeaux de plus de 150 euros aux députés

Aujourd'hui, le [code de conduite du Sénat applicable aux représentants d'intérêt](#) interdit à tout représentant d'intérêt d'offrir des cadeaux d'un montant de plus de 150 euros à un sénateur. Cette interdiction devrait être élargie au code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale et s'entendre de tout type de cadeau ou d'invitation.

Créer une plateforme numérique obligatoire où les représentants d'intérêts devraient déposer obligatoirement leurs suggestions d'amendements afin qu'ils soient rendus publics

La pratique du « sourcing » des amendements s'est développée ces dernières années mais reste minoritaire. Bien qu'elle permette une réelle avancée en matière de transparence, la rendre obligatoire semble juridiquement délicat. Une solution alternative serait d'obliger les représentants d'intérêts à déposer leurs suggestions d'amendements dans une plateforme numérique dédiée où ceux-ci seraient visibles de tous, et qui permettraient de rendre compte de l'éventuelle source d'inspiration des amendements finalement déposés par les parlementaires. Cette proposition était défendue par le député Sylvain Waserman dans son [rapport pour un lobbying plus responsable et transparent](#).