

POINTS D'ACTUALITE SUR LA REPRESENTATION D'INTERETS



REGARDS CROISES SUR LE LOBBYING

Deux ans après la publication du décret et des lignes directrices de la HATVP sur les représentants d'intérêts, députés, ONG et professionnels des affaires publiques se sont penchés sur la question de l'exercice de cette activité, à l'occasion d'un colloque organisé les 14 et 15 mai à l'Assemblée Nationale.

Sylvain WASERMAN, Vice-président de l'Assemblée Nationale, a évoqué la perspective d'une nouvelle loi.

- Exigence citoyenne de plus en plus forte sur la gestion des lobbys
- Circuits courts à construire entre le citoyen et les décideurs
- Co-construction de la décision publique : associer les différentes parties prenantes, y compris ceux qui ont des intérêts économiques à la construction de la décision publique.
- Retour d'expériences et Bilan Loi Sapin II

La présente note propose une synthèse des principaux débats, auxquels ont pu assister les consultants de SEANCE PUBLIQUE.

BILAN ET PROPOSITIONS HATVP

Nous avons repris également le dernier rapport d'activités de la HATVP qui présente le bilan des déclarations d'activités 2018 et qui émet quelques propositions en lien avec la représentation d'intérêts.

CARTOGRAPHIE

Nous avons pensé intéressant de revenir également sur le débat sur les cartographies à partir des débats autour de la « cartographie MONSANTO »

LOBBYING ET ENTREPRISE A MISSION

A noter : la publication récente d'une [note de la fondation Jean Jaurès](#) sur lobbying et Entreprise à Mission.

REGARDS CROISES SUR LE LOBBYING / ASSEMBLEE NATIONALE

Les points à retenir

Les objectifs formulés par Sylvain WASERMAN, VP de l'Assemblée Nationale et chargé de la représentation d'intérêts

- Nécessité de croiser les regards : journalistes, politiques, associations, lobbyistes ;
- Evolutions du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale pour mise en œuvre des [recommandations](#) de la déontologue et notamment sur le champ de la représentation d'intérêt
- Nécessité de prendre en compte les attentes de l'opinion et de reprendre l'état actuel de la réflexion pour alimenter les propositions sur l'étape suivante. Dans le cadre d'un éventuel débat législatif, de la mise à jour du règlement de l'Assemblée Nationale (proposition de résolution) , de l'évolution des pratiques politiques à encourager.
- **Objectif : publication d'un rapport de la délégation à la rentrée / à l'automne sur « l'étape d'après »**

Les débats et problématiques posés lors du colloque

- Le lobbying est une passerelle entre public et privé : c'est une pratique nécessaire à la **co-construction de la décision publique. La représentation d'intérêts est légitime.**
- Mais nécessité d'assainir la relation dans cette co-construction :
 - o Le besoin de plus de transparence : sont notées certaines pratiques chez les politiques et certaines exigences pour la représentation d'intérêts ;
 - o La nécessité de se pencher mieux encore sur les conflits d'intérêts ;
 - o La nécessaire capacité de jugement du politique qui doit pouvoir se construire une opinion et donc la nécessité d'un dialogue actif.
- **Sourcing des amendements** : débat autour de l'intérêt de reprendre des amendements mais la nécessité de plus de transparence.
- Débat sur le **rythme de publications de la HATVP et comparatif avec d'autres pays** (annuel / trimestriel / mensuel ?)
- Débat autour du fait de savoir si les ONG et associations sont de réels **représentants d'intérêts** et volonté de certains de cantonner la représentation d'intérêts aux intérêts privés. Mais expression de la nécessité d'intégrer les **associations d'élus** et représentants des cultes.
- Proposition de **publication des agendas** des élus qui serait à l'initiative des parlementaires
- Intervention intéressante de Marie LEBEC, ancienne lobbyiste d'un cabinet de conseil qui a expliqué l'intérêt du métier, qui a exprimé le besoin de réaliser des cartographies afin de cibler les bonnes personnes mais réserves émises que les contacts entre lobbyistes/administrateurs des assemblées
- **Concernant la mise en application aux collectivités**, tous ont exprimé des réserves sur la faisabilité et un plus grand nombre ont insisté sur la nécessité de valider plus précisément ce qui existe déjà.

Les points à retenir de la consultation numérique sur la plateforme Klaxoon

- Un débat-citoyen accessible à tous avait été organisé sur la plateforme numérique Klaxoon
- Seulement 146 contributions ont été recueillies.
- Les contributions étaient anonymes
- Aucune synthèse des contributions n'a été publiée à ce jour

Rappel du programme du colloque et des intervenants

Mercredi 15 mai :

- Toute la journée : atelier numérique citoyen → contributions et débat en ligne sur les enjeux autour du lobbying (animation Klaxoon)
- Lancement du colloque par **Richard FERRAND** (président de l'AN), **Agnès ROBLOT-TROIZIER** (déontologue de l'AN) et **Jean-Louis NADAL** (Président de la HATVP)
- Introduction : « Une brève histoire du lobbying et de la déontologie parlementaire » (Jean GARRIGUES, historien)
- Conférence-débat sur la place du lobbying en démocratie, avec **Guillaume COURTY** (Professeur de Sciences politiques à Nanterre, **Stéphane HOREL**, journaliste au Monde, **Guillaume VUILLETET**, député REM du Val d'Oise, COM LOIS) ;
- Conférence-débat, « Le lobbying, état du droit en France et en Europe : droit comparé et axes d'amélioration », avec Sherry PERRAULT, Registre de Transparence Irlandais, **Chiara MALASOMA**, Parlement européen, et **Alice BOSSIERE**, secrétaire générale adjointe de la HATVP

Jeudi 16 mai :

- Conférence-débat : « Lobbying : de quoi parle-t-on ? » Regards croisés sur les métiers de l'influence et leur impact sur la décision publique, avec **Laurent MAZILLE**, président de l'Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics (ARPP), **Juliette KACPRZAK**, WWF France, **Philippe PORTIER**, président de l'association des avocats lobbyistes, **Cécile ROBERT**, maître de conférences à Sciences po Lyon.
- Table ronde 1 – « Le lobbying en France, une réflexion sur l'état du droit : quel bilan, quelles pistes d'évolution et de progression ? », avec **Elodie CUERQ**, Responsable communication et relations institutionnelles, Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique, **Fabrice ALEXANDRE**, Président de l'Association Française des Conseils en Lobbying et Affaires Publiques (AFCL), **Elsa FOUCRAUT**, Responsable « Plaidoyer vie publique », Transparency International, **Christophe CEVASCO**, Président du réseau de représentants d'intérêts «BASE», **Myriam DOUO**, Chargée de campagnes sur le lobbying et la transparence, Les Amis de la Terre Europe ;
- Table ronde 2 – « Le lobbying en France, une réflexion sur la transparence et les bonnes pratiques », avec **Matthieu ROSY**, Président du réseau des dirigeants d'associations professionnelles, Cedap, **Elise Van BENEDN**, Secrétaire générale adjointe, Anticor, **Tanguy MORLIER**, Administrateur, Regards citoyens, **Pierre-Alain JACHET**, Collectif Euros For Docs
- Table ronde 3 – « Le lobbying en France, le regard des équipes parlementaires sur l'état du droit et des pratiques »
- Conférence bilan - « Le lobbying demain : quels scénarii possibles ? »
- Bilan et mot de clôture par **Sylvain WASERMAN**, Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études

Synthèse des principaux débats

Conférence inaugurale suivie d'un débat - « Lobbying : quelle place et quels enjeux pour la démocratie ? »

1. Ouverture du colloque par **Richard FERRAND**, Président de l'Assemblée nationale ; **Agnès ROBLOT-TROIZIER**, Déontologue de l'Assemblée nationale et **Jean-Louis NADAL**, Président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique

Richard FERRAND, Président de l'Assemblée nationale : plaisir et gravité. Sensibilité du sujet. Ambition du PR pendant les présidentielles : retisser lien de confiance entre élus et les citoyens. Besoin de traduire cette ambition par la réforme du cadre démocratique. Lever les doutes autour de la probité des élus et de leur intégrité.

Première loi votée par la majorité présidentielle : loi sur la confiance dans la vie politique dès septembre 2017. Réforme ambitieuse du règlement de l'assemblée nationale examinée par la COM LOIS (débatte à partir du 27 mai). Reprise des propositions de la déontologue de l'AN sur la base de son rapport. Préoccupations :

- Consignation des voyages et dons reçus par les parlementaires à déclarer. **Pas suffisant de garantir le comportement des élus mais également le lobbying.**

Honnêteté et sincérité de dire que le lobbying fait partie intégrante de la décision publique. **Comment imaginer un vote sans aucune intervention des personnes et groupements concernés ?** Historiquement phénomène pas nouveau avec des impacts positifs (actions contre l'esclavagisme, le vote des femmes). **Vouloir interdire le lobbying serait préjudiciable à la prise de décision. Besoin d'informations venant de sources diverses. Sans le lobbying la technostructure prendrait le contrôle. L'enjeu n'est pas de nier ni d'interdire mais de garantir qu'il ait lieu au grand jour. La loi SAPIN II a donné un cadre robuste mais pas une dispense de s'interroger sur les pratiques du lobbying en France et ailleurs.**

Agnès ROBLOT-TROIZIER, Déontologue de l'Assemblée nationale

Lobbying **indissociable de l'activité parlementaire et des organes de contrôle** de la déontologie de la vie parlementaire. Historique des avancées dans le contrôle des activités de lobbying à l'Assemblée nationale depuis 2009. **Rôle du déontologue accru** : respect des règles définies par le bureau de l'Assemblée nationale dans le cadre défini par la loi (en cas de manquement par un représentant d'intérêt, un collaborateur parlementaire ou un administrateur de l'Assemblée nationale).

Appel à un renforcement de la réglementation.

- Besoin d'encadrer l'activité de lobbying pour la fonder dans le bon fonctionnement de la démocratie.
- Conseil aux députés de rencontrer les représentants d'intérêt en transparence afin d'éviter toute mise en cause.
- **Nécessité d'actualiser le Code de conduite applicable aux représentants d'intérêt** pour préciser les sanctions en cas de non-respect de leurs obligations : **pas pénales mais interdiction de se rendre à l'Assemblée nationale par exemple.**
- Proposition de rendre illégale la possibilité de faire des dons au-dessus de 150€ à toute personne collaborant au sein de l'Assemblée nationale et obligation de déclarer tout cadeau en dessous de 150€ et toute invitation à des voyages. Ces mesures permettraient d'approfondir l'acclimatation du lobbying aux exigences démocratiques.

Jean-Louis NADAL, Président de l'HATVP

La HATVP inscrite dans un mouvement global de répression des atteintes à la probité de l'exercice de la vie publique. S'assurer du respect des lobbyistes de remplir leurs obligations de déclaration. Aujourd'hui, 1800 entités inscrites au registre de l'HATVP. **Lobbying souvent traité sous le sceau du scandale et de la corruption avec pour conséquence une véritable défiance envers les représentants d'intérêts.** Dans un monde moderne, la frontière entre monde public et monde privé n'est plus étanche. **Les représentants d'intérêts apportent une expertise à la décision publique et permettent d'assurer la concertation.** Professionnalisation du lobbying ces dernières années mais fantasmes de collusion demeurent. Historique de l'encadrement de l'activité de lobbying depuis 2009. Conditions restrictives de la définition du représentant d'intérêts. Véritable progrès depuis 2017 avec le registre permettant de poser un cadre juridique et déontologique clair.

Bilan satisfaisant de la HATVP sur la mise en place du registre mais cela ne suffit pas :

- **Un travail doit être encore mené pour aller vers une meilleure connaissance de l'empreinte normative des représentants d'intérêt (avec un durcissement du décret).**
- Besoin que les parlementaires utilisent plus et mieux le registre.
- Légitimité de l'expertise du secteur privé qui n'est plus à prouver mais besoin de diffuser une culture de la déontologie entre responsables publics et représentants d'intérêt.

2. Introduction - Une brève histoire du lobbying et de la déontologie parlementaire avec Jean GARRIGUES, Professeur d'histoire contemporaine - Université d'Orléans

Jean GARRIGUES, Professeur d'histoire contemporaine

Histoire d'une hypocrisie et d'une omerta en France sur la pratique du lobbying. Professionnalisation au début du XXème siècle après une période de balbutiements entre la fin du XVIIIème et le XIXème siècle. Grand acteur du lobbying après-guerre : le Conseil National du Patronat Français (CNPFF). Tabou pendant 150 ans du lobbying dans le paysage politique française. Réflexion sur la notion de conflit d'intérêt n'est pas encore terminée malgré les dispositions légales adoptées récemment.

3. **Conférence-débat sur la place du lobbying en démocratie en présence de Guillaume COURTY, Professeur de sciences politiques - Université Lille 2 ; Stéphane HOREL, Journaliste indépendante et documentariste, collaboratrice du journal « Le Monde » et Guillaume VUILLETET, Député et membre de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études**

Stéphane HOREL, Journaliste et collaboratrice du Monde – auteur de l'enquête sur Monsanto

Mon objectif est de documenter ces pratiques du lobbying et leurs impacts sur les questions de santé et d'environnement.

- **La pertinence du lobbying sur les questions sanitaires seraient plutôt à bannir.**
- **L'argumentaire défendant le lobbying sur le côté expert ne tient pas car ce sont des entreprises commerciales qui pratiquent le lobbying.**
- **Différence de moyens financiers entre une ONG et une association représentante d'intérêts privés à but lucratif.**
- **Théorie de « capture réglementaire » : il vaut mieux participer à la rédaction de la loi plutôt que de la subir.** Manipulation de la science est au cœur des pratiques de lobbying des entreprises évoluant dans le secteur scientifique (labos, produits phytos). Epicentre de ces pratiques : industrie du tabac dans les années 50. Différents secteurs qui utilisent cette stratégie de désinformation scientifique : industries chimique, plastique, solaire, pesticides, sucrière. Objectif : détourner l'attention et désigner des coupables alternatifs. Autre moyen est d'attaquer les études scientifiques et les scientifiques qui les ont rédigées. Cabinets spécialisés dans la défense de produits et embauchant des scientifiques et du personnel hautement qualifié : exemple, EXPONANT. Biais de financement : une firme qui finance une étude, celle-ci a 4 à 9 fois plus de chances d'être favorables à l'entreprise. La transparence n'y fera rien, l'influence s'inspire de techniques insidieuses et de la psychanalyse.

Guillaume COURTY, Professeur de Sciences politiques

Comment a évolué la vision du lobbying dans la société française ? Des conceptions du lobbying peuvent aboutir à des visions différentes. Dans sa vision la plus noire, c'est l'aspect corruption. Le blanc c'est l'aspect autorisé. Enfin le gris, là où rien n'est vraiment autorisé ni vraiment interdit mais qui pose question.

Le lobbying est un kaléidoscope : première vision détenue par les fonctionnaires et les politiques. Jusqu'en 2016, jamais le mot lobbying n'avait été prononcé. Cette vision a tenu jusqu'au début des années 2000.

Deuxième vision académique avec des travaux réguliers sur la représentation d'intérêt pendant des années sans que cela ne fasse la une des médias.

Troisième vision des médias depuis quelques années où chacun donne son avis des pratiques jusqu'alors invisibles.

Quatrième vision celle des professionnels avec un passage des « in house » lobbyistes au métier de consultant.

Cinquième vision des nouveaux acteurs que sont les ONG et les milieux associatifs. - pas inégalité de lutte entre les acteurs privés et associatifs car à défaut de moyens financiers ils font appel au nombre et au social.

Sixième vision celle héritée de l'Europe.

3 interrogations sur l'existence de nos croyances ? : 1) Quel est le véritable degré d'intérêt du citoyen dans la politique ? 2) Quelle est la croyance dans l'impact de l'influence sur la rédaction de la réglementation ? 3) Peut-on confier à un seul texte législatif la mission de moraliser, de réguler la vie publique car de fait cela concerne plusieurs textes (open data, financement de la vie politique, parcours professionnel des collaborateurs parlementaires, lois sur le lobbying) ?

Le lobbying en France : une réflexion sur l'état du droit : quel bilan ? Quelles pistes d'évolution et de progression ?

En ouverture, **Elodie CUERQ** (HATVP – Responsable Communication et relations institutionnelles) a exposé l'état des règles applicables suite à la loi SAPIN 2, quelques chiffres sur la campagne de déclaration de mars 2019 (taux de renseignement = 50% à l'échéance prévue / 85% aujourd'hui) qui fera l'objet d'un bilan sous un mois,

Elodie CUERQ a signalé des sujets qui pourraient nécessiter des évolutions :

- Fossé entre le grand nombre d'informations à collecter pour renseigner un reporting, et le nombre et la généralité des données publiées lors de ce reporting ;

- Questionnement sur la pertinence de la fréquence annuelle de la publication (par rapport à l'objectif de transparence de l'élaboration législative) ;
- Un Code de conduite a été établi dans la loi ; il demeure assez général et le décret devant le préciser reste en attente ;
- Contrôle : le mode de sanction retenu (pénal) est assez complexe et long à mettre en œuvre ;

Rappelant d'abord que les engagements anciens de l'AFCL ont nourri les orientations traduites dans la loi SAPIN 2, **Fabrice ALEXANDRE** (président de l'Association Française des Conseils en Lobbying) a exposé quelques conclusions tirées par l'association plus de 2 ans après le vote de la loi :

- La question de la légitimité du lobbying ne se pose plus vraiment ;
- La HATVP a joué le jeu de la pédagogie ;
- La transparence des représentants d'intérêt a progressé ;
- S'agissant de l'objectif du renforcement de la confiance dans la décision publique : il est trop tôt pour l'apprécier, et ce serait d'ailleurs oublier que le lobbying n'est qu'une composante de la défiance, parmi celles exprimées.

Il a ensuite listé les pistes d'amélioration identifiées par l'AFCL :

- **Réaffirmation de la volonté d'inscrire dans la loi** l'interdiction d'une rémunération (régulière ou ponctuelle) d'un collaborateur parlementaire par un représentant d'intérêt ;
- Mieux distinguer – par les droits accordés – les représentants d'intérêts selon qu'ils soient inscrits ou non ;
- **Intégrer à ce registre les banquiers d'affaires, avocats, associations d'élus, associations culturelles ;**
- Envisager d'étendre la définition des représentants d'intérêts (trop restrictif de se limiter aux « + de 10 contacts/an »)
- **Aller vers une publication des agendas des élus, mais uniquement sur une base volontaire ;** élargir la réflexion aux agendas des groupes d'étude et d'amitié ;
- Privilégier la démarche individuelle et volontaire, par le parlementaire, pour la traçabilité des amendements portés, plutôt qu'une nouvelle obligation imposée aux représentants d'intérêts.

Elsa FOUCRAUT, Responsable Plaidoyer Transparency International France,

Le lobbying est acceptable s'il respecte trois principes : transparence, équité, intégrité

Bilan – 3 constats :

- o Le registre est entré dans les mœurs (Trop ? Risque que le débat sur le lobbying se concentre sur le registre) ;
- o Mais cette vision partagée (récente) contraste avec les débats qui demeurent dans le débat public citoyen sur le lobbying ;
- o Les discussions sur le lobbying restent très centrées sur le Parlement alors que ce dernier ne constitue qu'une petite partie de la chaîne d'élaboration de la norme.

Pistes d'amélioration :

- **Intégrer les collectivités territoriales (déjà prévu pour 2021)**, les associations d'élus et culturelles dans le champ d'application de la loi ;
- Simplifier le décret de mise en œuvre de la loi ;
- Renforcer la législation sur les lanceurs d'alerte, le pantouflage, etc. ;
- Poursuivre les démarches d'autorégulation des acteurs (chartes, etc.) ;
- Aller vers une publication des agendas des élus, mais uniquement sur une base volontaire ;
- Elaborer des outils de croisement des données (registre HATVP /déclarations d'intérêts des élus / futur registre des déports / etc.) pour mieux atteindre l'objectif de prévention et contrôle des conflits d'intérêts.

Elle conclut en remarquant que la loi SAPIN 2 aura bientôt 3 ans, occasion pour les parlementaires de lancer son évaluation début 2020.

Le président du réseau de représentants d'intérêts BASE, **Christophe CEVASCO**. Il estime que la loi est parvenue à un effort notable, quantitativement, d'identification des représentants d'intérêts (1800

inscrits, à comparer avec les 300 « connus » à l'Assemblée nationale auparavant) ; cependant, qualitativement, la notion d'activité de représentant demeure imprécise.

En termes de bilan, l'objectif n'est pas atteint en termes d'identification de l'empreinte législative, notamment en raison du délai entre les actions de plaidoyer et la publication des informations sur de telles actions et du caractère très sommaire de ces informations.

En matière d'amélioration,

- il appelle lui aussi à une implication complémentaire des élus, en retour, sur une base volontaire, et à la suppression des exemptions (associations d'élus et culturelles).

Myriam DOUO, Chargée de campagne pour « Les Amis de la Terre Europe ».

Celle-ci propose un éclairage sur les mécanismes en place dans les institutions européennes (registre effectif depuis 2008, non contraignant, rassemblant 11 000 inscrits) ; elle a souligné une approche du lobbying reposant davantage sur la nature des activités menées que sur le « statut » de la personne menant celles-ci. Elle a enfin confirmé qu'elle rencontre également le problème de désynchronisation entre le temps de l'intervention de plaidoyer et celui ou celle-ci est connue.

Il ressort de cet atelier quelques traits communs :

- Appel à intégrer les associations d'élus et culturelles dans le champ de la loi SAPIN 2 ;
- Attentes de propositions pour que les actions menées soit connues plus rapidement et non sur la base de la déclaration annuelle ;
- Attente d'implication des élus, après la 1^{ère} étape qui a privilégié les obligations sur les professionnels.

Conférence-débat : « Lobbying : de quoi parle-t-on ? » Regards croisés sur les métiers de l'influence et leur impact sur la décision publique

Intervenants :

- Sylvain **WASERMAN** : LREM - Député de la 2^{ème} circonscription du Bas-Rhin - Vice-président de l'Assemblée nationale, Président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études ;
- Marie **LEBEC** : LREM - Député de la 4^{ème} circonscription des Yveline – ancienne lobbyiste ;
- Laurent **MAZILLE** : Président de l'Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics (ARPP) ;
- Juliette **KACPRZAK** : Chargée de campagnes, WWF France ;
- Philippe **PORTIER** : Président de l'Association des Avocats Lobbyistes ;

Le député Sylvain WASERMAN a introduit la séance en présentant les enjeux du lobbying au sein des institutions avant de présenter et de questionner tour à tour les intervenants présents. A la suite de cela, les participants dans la salle ont eu la possibilité de poser des questions directement aux intervenants.

Sylvain WASERMAN : la question du lobbying dans les institutions est un enjeu citoyen fort à l'heure où la décision publique est de plus en plus coconstruite en associant les intérêts privés dont les entreprises. Il s'agit donc de se poser la question de la définition des conditions pour faciliter cette co-construction. Deux conditions semblent émerger :

- La transparence ;
- Les jugements objectifs ;
-

Il s'agit ainsi de sortir des postures et d'écrire en dur un règlement qui devra donc amener à des sanctions. Cependant, cela pose la question de l'éthique et de la démocratie car cela justifierait pour la majorité de pouvoir un droit de regard dans les agendas de l'opposition et inversement. Il s'agit donc de préparer l'après Sapin-2 et de se pencher sur le futur du lobbying ainsi que de ses méthodes et règles.

Laurent MAZILLE, président de l'ARPP

Le lobbying est une activité récente en France et qui est passée d'une fonction à un métier depuis 1985 environ. **A ce titre, le lobbyiste est un salarié comme les autres dont le rattachement est encore**

aujourd'hui incertain : rattaché au PDG ? A la direction de la Communication ? Au Secrétariat Général ?

C'est aussi un salarié challengé sur sa légitimité et qui occupe une position transversale possédant un portefeuille de client, un réseau mais aussi une expertise sur son secteur. Dès lors, le lobbyiste ne consacre jamais 100% de son temps à l'influence. Pourtant, aujourd'hui, certains ferment leur porte à l'évocation du mot « lobbyiste ». **Cependant, les associations d'élus font aussi leur propre lobbying et ont beaucoup d'accès sans pour autant être mal vus comme d'autres cabinets d'affaires publiques ou entreprises.**

Juliette KACPRZAK, chargée de campagne WWF France

En tant que membre de WWF, les actions que l'association effectue ne sont pas très différentes de celles des affaires publiques classiques. Mais des différences demeurent en termes de :

- Objectif : but non lucratif ;
- Manière de faire : les ONG sont très transparentes afin de pouvoir avoir un soutien citoyen important leur conférant des voix mais aussi des fonds par donation ;
- Moyens : les ONG ont moins de moyens humains et de fonds ;

Reconnaissant que les enjeux principaux sont ceux liés à un accès équitable à l'influence ainsi qu'à l'observation stricte de la transparence, il convient d'imposer aux ONG les mêmes règles que pour les autres entreprises et qu'elles soient tenues aux mêmes exigences.

A cet égard, la HATVP semble ne pas être un outil adapté pour deux raisons :

- Manque de détail dans l'information transmise au public ;
- Communication tardive des informations au public ;
- Améliorer la HATVP permettrait ainsi de réconcilier parlement et citoyens.
- Au niveau du parlement français, ce dernier devrait s'inspirer du cas européen qui surveille l'agenda de tous les eurodéputés.

Philippe PORTIER, président de l'association des avocats lobbyistes

La complexité du droit français en fait **un problème de compétitivité pour les entreprises françaises à l'international**. Dans ce cadre, le but des avocats lobbyistes est de porter la voix de toutes les entreprises dans le débat de simplification du droit mais aussi de les accompagner alors que beaucoup d'entre elles sont rachetées soit disparaissent. La logique d'extraterritorialité du droit a en particulier été mise en exergue lors du rachat d'Alstom par GE et devient aujourd'hui une arme économique.

Marie LEBEC, député REM des Yvelines et ancienne lobbyiste

En France, **le mot de « lobbyiste » est devenu un gros mot alors qu'il doit être une passerelle entre le monde du privé et celui du publique**. Ainsi, le rôle du lobbyiste est d'apporter de la matière au débat. Il ne s'agit pas non plus de déresponsabiliser le parlementaire vis-à-vis du lobby. Ce dernier a le dernier mot et ne se laisse pas manipuler par les lobbyistes ben que la tendance nationale soit de penser le contraire. Il faut ainsi soumettre les ONG aux mêmes règles de transparence que les cabinets en affaires publiques.

Questions de la salle et réponses :

1. Que pensez des associations d'élus ainsi que de leur influence ?
 - o **Sylvain WASERMAN** : il y a deux types de conflits d'intérêts : le conflit public/privé et le conflit public/public. C'est pour mettre fin à ce dernier type de conflit que le non-cumul des mandats a en partie été mis en place. Ce n'est pas le cas des associations d'élus qui ont un intérêt légitime.
2. Y a-t-il une illusion sémantique entre les ONG et les cabinets d'affaires, les uns parlant d'influence, les autres d'actions de stratégie d'actions ?
 - o **Juliette KACPRZAK** : Il y a en effet une distinction sur la sémantique que l'on peut regretter. Cependant la HATVP ne fait pas de différence entre les ONG et les affaires publiques.
3. Quelle différence de méthodes entre ONG et professionnels ?
 - o **Juliette KACPRZAK** : Ne veut pas s'exprimer sur ce sujet qui ne concerne pas WWF. Les actions « violentes » (types intrusion de centrales nucléaires) doivent être gérées par le droit commun
4. Faudrait-il élargir le lobbying à ceux qui n'y ont aujourd'hui pas accès tels les citoyens (exe : cas des victimes du tabac face à l'industrie du tabac) ?

- o **Marie LEBEC** : les députés font leur propre choix lors de l'agenda de leur commission. Entre autres, ils aiment rencontrer des acteurs moins conventionnels
 - o **Sylvain WASERMAN** : Les députés ne veulent pas intervenir dans des conflits judiciaires car qui dit victime dit aussi enquête. En revanche, les associations de victimes sont les bienvenues
5. Les députés sont-ils d'accord pour être surveillés ? Faut-il mieux expliquer la fabrique de la loi ?
- o **Marie LEBEC** : aujourd'hui, le rôle de l'opposition consiste à faire ralentir les débats en posant des amendements. Ce qui importe c'est l'explication des amendements afin de justifier son existence a yeux de la représentation nationale ;
 - o **Laurent MAZILLE** : il faut revenir à la culture politique française sachant qu'il n'y a jamais assez de transparence dans les débats ;
 - o **Juliette KACPRZAK** : au vu de la défiance actuelle vis-à-vis des parlementaires, il faut bien plus expliquer la loi avec plus de transparence. Ainsi, l'explication d'un amendement devrait être une norme ;
 - o **Sylvain WASERMAN** : il pourrait être intéressant de sourcer les amendements en expliquant leur origine quand elle provient d'une entité extérieure ;
6. La cartographie est-elle un outil approprié ?
- o **Marie LEBEC** : le mapping n'est pas une pratique anormale, elle évite que les députés ne soient sollicités pour tout et n'importe quoi. Cela ne me gêne pas bien au contraire.
 - o **Philippe PORTIER** : le mapping est une pratique classique. Seul son abus est dangereux

Les propositions/questions soulevées par Sylvain WASERMAN

- **La qualification du représentant d'intérêts dans le droit actuel**

Le droit actuel exclut expressément cinq cas de la qualification de représentant d'intérêt :

1. Les élus,
2. Les organisations syndicales de salariés ou professionnelles d'employeurs,
3. Les associations à objet culturel,
4. Les associations représentatives des élus
5. Les partis et groupements politiques sous certaines conditions.

Doit-on continuer à exclure ces cinq catégories de la qualification de représentant d'intérêts ?

Les ONG ou les associations exerçant une activité de lobbying pour défendre des causes dites d' « intérêt général » doivent-elles, comme prévu par le droit actuel, être soumises aux mêmes obligations déclaratives et déontologiques qu'une entreprise ou une association professionnelle qui défend des intérêts privés ?

En l'état actuel du droit, est considéré comme représentant d'intérêts un organisme qui fait de l'exercice du lobbying son activité principale ou régulière, à savoir s'il y consacre plus de la moitié de son temps sur six mois ou si cette activité se concrétise par au moins dix actions de lobbying au cours de l'année. Doit-on réviser ou préciser ces définitions ?

Dans l'état actuel du droit, **une action de lobbying doit réunir quatre conditions pour être considérée comme telle :**

1. Une action d'influence – intervention ou communication
2. Initiée par le représentant d'intérêts
3. Portant sur une décision publique
4. Auprès d'un responsable public

Par conséquent, seules les rencontres et communications portant sur une décision publique à l'initiative des représentants d'intérêts sont considérées comme des actions de lobbying et doivent être déclarées comme telles sur le registre de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).

Doit-on revoir la définition de l'action de représentation d'intérêts ? Si oui, sur quels critères ?

Au 1er juillet 2021, les actions d'influence effectuées auprès des élus locaux devront être déclarées sur le registre de la HATVP. Qu'en penser ?

- **Les obligations s'appliquant aux représentants d'intérêts**

Aujourd'hui, **les obligations déclaratives qui pèsent sur les représentants d'intérêts** dans le cadre de leurs déclarations auprès de la HATVP les obligent à indiquer pour chaque action de lobbying :

- La question sur laquelle l'action a portée ;
- La catégorie de décision publique visée ;
- Le type de responsable public contacté ;
- Les dépenses afférentes à cette action ;
- Le nombre de personnes employées pour accomplir cette action.

Que pensez-vous de cette liste d'indications à transmettre ? Pensez-vous qu'elle soit suffisante pour mesurer le degré d'influence des actions de lobbying sur le processus normatif ? Faut-il nommer la décision publique en cause, la position défendue par le représentant d'intérêts ? Ou encore mettre fin à l'anonymat du responsable public rencontré ?

Le rythme de transmission des déclarations des représentants d'intérêts est actuellement annuel.

Pensez-vous que cela soit suffisant ?

Aujourd'hui, les représentants d'intérêts ne se conformant pas à leurs obligations déclaratives ou déontologiques risquent jusqu'à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Que pensez-vous de ce système de sanctions ?

Considérez-vous que les moyens de contrôle dont dispose la HATVP soient suffisants pour qu'elle joue pleinement son rôle ?

Les données contenues dans les déclarations des représentants d'intérêts auprès de la HATVP vous paraissent-elles suffisamment lisibles, accessibles et compréhensibles ? Si non, comment ce dispositif pourrait-il être amélioré ?

Au nom du secret professionnel, les avocats exerçant une activité de lobbying peuvent ne pas déclarer telle ou telle communication d'influence.

Qu'en pensez-vous ? Faut-il prévoir un aménagement du droit/législation en vigueur en la matière ?

- **Les obligations s'appliquant aux représentants d'intérêts au sein de l'Assemblée nationale**

Dans l'état actuel du droit, les assemblées décident elles-mêmes des règles qui encadrent leurs relations avec les représentants d'intérêts. Ces règles sont définies dans un code de conduite. Conformément aux dispositions de la Loi Sapin 2, une mise à jour du code de conduite de l'Assemblée nationale applicable aux représentants d'intérêts va être effectuée.

Pensez-vous qu'il serait opportun d'aller plus loin qu'une seule mise à jour et d'inscrire de nouvelles règles dans ce code ?

Si la loi prévoit des échanges d'informations courants entre la HATVP et la commission de déontologie de la fonction publique, il n'en est rien pour des communications entre la HATVP et les assemblées.

Pensez-vous qu'il serait utile de prévoir dans la loi des communications régulières entre la HATVP et les assemblées ?

La loi Confiance prévoit **une interdiction de rémunération des collaborateurs parlementaires par les représentants d'intérêts**. Or, dans l'état actuel du droit, cette interdiction excède celle applicable aux députés qui peuvent exercer une activité professionnelle chez un organisme de représentation d'intérêts à condition de ne pas exercer une fonction de type relations institutionnelles, affaires publiques etc. (assimilable à du lobbying).

Que pensez-vous de cette interdiction applicable aux collaborateurs parlementaires ? Devrait-on, par ailleurs, revoir la règle concernant les députés ?

Aujourd'hui, **les députés ont l'obligation de déclarer au Déontologue de l'Assemblée tout don, invitation à un événement sportif ou culturel ou avantage d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié en lien avec leur mandat.**

Ce dispositif vous paraît-il satisfaisant ?

Faut-il inscrire dans le Règlement de l'Assemblée nationale la compétence de la Déontologue en matière de contrôle des obligations applicables aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec des membres de l'Assemblée ?

(Les sanctions sont possibles aujourd'hui, mais le rôle de la Déontologue en la matière n'est pas consacré dans le Règlement de l'Assemblée nationale)

Comme cela se fait au Parlement européen et à la Commission européenne, faut-il prévoir que seuls les représentants d'intérêts inscrits au registre de la HATVP sont en droit d'accéder aux bâtiments des assemblées ?

- **Transparence et bonnes pratiques des décideurs publics dans leurs relations avec les représentants d'intérêts**

Certains députés rencontrent des représentants d'intérêts afin de se faire une opinion sur un sujet et peuvent accepter de porter un amendement qui leur est proposé car ils sont convaincus des arguments avancés.

Considérez-vous que cela pose une difficulté ? Le fait que le député fasse toute la transparence sur l'origine de l'amendement (l'idée du dispositif ou la rédaction même de l'amendement) devrait-il constituer une obligation ?

Les contributions écrites (mémoires et rapports donnant une opinion juridique sur un texte) **d'entreprises, organismes professionnels, associations ou syndicats déposées auprès du Conseil constitutionnel dans le cadre d'un contrôle a priori de constitutionnalité d'un texte** ne sont aujourd'hui pas rendues publiques. Faut-il publier le contenu de ces publications ?

Le registre de la HATVP doit-il intégrer les activités des représentants d'intérêts menées auprès du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat ?

Afin de remédier à la suspicion qui entoure les interactions entre les représentants d'intérêts et les élus, faut-il faire de la publication en open data des agendas des élus une pratique ou une obligation réglementaire ? Si oui, comment ? Faut-il différencier les rencontres avec les lobbyistes déclarés au sens de la loi des rencontres avec des personnes ou associations qui viennent en toute confidentialité exposer une situation de difficulté aux élus ?

Alors que les actions de lobbying visent également les cabinets ministériels et certains hauts fonctionnaires de la fonction publique, faut-il prévoir la publicité des agendas en open data des membres des cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires approchés par les lobbies ?

Dans l'état actuel du droit, les collaborateurs parlementaires sont soumis aux seules règles déontologiques présentes dans leur contrat de travail. Il appartient à leur député-employeur de mettre fin à leur contrat en cas de manquement à ces règles.

Considérez-vous qu'il faille envisager d'adopter des principes déontologiques applicables aux collaborateurs parlementaires au même titre que ceux applicables aux députés ?

Permettre aux élus de mieux renseigner leur déclaration d'intérêts et d'activités sur les autres fonctions exercées par leurs collaborateurs. Identifiez-vous des obstacles à la bonne gestion de cette déclaration ?

Doit-on encadrer davantage les rencontres entre représentants d'intérêts et élus ? Si oui, comment ?

- **Autres propositions pour limiter et prévenir les conflits d'intérêts à l'Assemblée nationale**

Ouvrir la possibilité d'une déclaration *ad hoc* d'intérêts écrite ou orale permettant à un député d'assumer publiquement l'intérêt qu'il détient à l'égard d'une question traitée dans le cadre des travaux parlementaires vous paraît-il être une bonne idée ?

Faut-il inciter les élus à avoir recours au déport pour qu'ils n'aient pas à se prononcer lors d'un vote ou à assister à des discussions/délibérations sur un texte dont l'objet peut les placer en situation de conflit d'intérêts ?

Faut-il prévoir la possibilité pour les élus de s'abstenir d'exercer certaines fonctions susceptibles de les placer en situation de conflit d'intérêts dans le cadre de l'exercice de leur mandat (être rapporteur d'un texte par exemple) ?

BILAN HATVP

Rapport d'activité de la HATVP et bilan des déclarations d'activités 2018

Dans son [rapport annuel 2018](#), publié le 23 mai, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique dresse un bilan de l'utilisation du répertoire public institué par la loi Sapin 2. Outre les quelques indications qu'elle avait déjà données sur ses recommandations, la Haute Autorité souhaite avoir le pouvoir de sanctionner elle-même les manquements des lobbyistes – et donc passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative.

Les chiffres-clés de l'année 2018 :

Le rapport révèle que chaque représentant a déclaré en moyenne 6,24 actions de représentation d'intérêts.

La moyenne des cabinets de lobbying mais aussi des associations et des ONG se situe autour de quatorze actions par an.

- 1 874 représentants d'intérêts sont inscrits au répertoire des représentants d'intérêts.
- 1 452 représentants d'intérêts ont publié leur déclaration d'activités.
- 8 387 actions de représentation d'intérêts déclarées
- Chaque représentant d'intérêts a déclaré en moyenne 6,24 actions de représentation d'intérêts.
- Le Gouvernement est ciblé dans 56% des actions et le Parlement dans 67%
- Au sein du Gouvernement, 3 départements ministériels concentrent près de la moitié des actions de représentation d'intérêts (Premier Ministre, Economie et Finances, Environnement énergie et mer).
- Dans 48% des actions de représentation d'intérêts, la loi est le seul type de décision publique influencé
- 188 représentants d'intérêts n'ont pas communiqué tout ou partie des informations exigibles par la loi
- « *Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête* » est le type d'action privilégié par les représentants d'intérêts
- Domaines d'intervention les plus déclarés :
 - Agriculture (8%)
 - Taxes (4%)
 - Système de santé et médico-social (4%)
 - PME/TPE (3%)
 - Logement (3%)

Les observations de la HATVP sur le reporting 2018 (extraits du communiqué de presse publié le 3 juin 2019) :

- « *Au lendemain de cette échéance, le 1^{er} avril 2019, seuls 51% des représentants d'intérêts concernés avaient effectivement effectué leur déclaration d'activités. A l'issue d'un travail de relance effectué par les services de l'Autorité, ils sont aujourd'hui 89%, soit 1 456 représentants*

d'intérêts à avoir déclaré. **Il reste 184 représentants d'intérêts qui ne sont pas à jour de leurs obligations ; leurs noms sont publiés** sur le site internet de la Haute Autorité. »

- « La Haute Autorité constate par ailleurs **une amélioration globale de la qualité des informations renseignées** par les représentants d'intérêts. »
- « Les fiches d'activités communiquées par les représentants d'intérêts répondent mieux aux exigences de clarté et de lisibilité que s'était fixée la Haute Autorité pour atteindre l'ambition de transparence prévue par la loi : pour l'exercice 2018, **61% d'entre elles sont conformes à ces exigences**, contre seulement 44% pour l'exercice 2017. Ceci est le résultat d'une meilleure appropriation de l'exercice de reporting par les représentants d'intérêts et des efforts de pédagogie faits par l'Autorité tout au long de l'année 2018 avec notamment la publication de plusieurs fiches pratiques et l'intégration au téléservice AGORA d'un algorithme de classification textuelle entraîné à guider les représentants d'intérêts au moment de la saisie de ces fiches d'activités. »
- « **La rubrique « observations »** qui permet de fournir des éléments d'explication complémentaires sur l'action menée **demeure quant à elle sous-exploitée** : elle n'a été utilisée que dans 26% des déclarations d'activités. »

Commentaires de la HATVP sur les contrôles :

- « **La Haute Autorité a lancé plus d'une centaine de contrôles** afin d'identifier les représentants d'intérêts non-inscrits. Ces contrôles, effectués notamment sur la base d'un suivi de l'actualité législative et réglementaire et de signalements, ont abouti à une vingtaine de nouvelles inscriptions sur le registre. »
- « **Plusieurs contrôles sur pièces ont également été déclenchés** pour vérifier le contenu des déclarations d'activités et de moyens et sont actuellement en cours. La Haute Autorité rappelle que les représentants d'intérêts doivent être en mesure de justifier l'ensemble des informations et moyens déclarés. S'en suivront, le cas échéant, des contrôles sur place. »

Parmi les 11 propositions du rapport d'activité 2018, 3 d'entre elles sont liées à la représentation d'intérêts :

1. Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier : obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.
2. En cas de défaut d'inscription au registre ou de manquements aux obligations déclaratives et déontologiques, passer d'un régime de sanction pénale à un régime de sanction administrative.
3. Publier le décret en Conseil d'État précisant les obligations déontologiques des représentants d'intérêts.

Le dossier de presse sur le bilan des déclarations d'activités 2018 : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/Dossier-de-presse-03062019.pdf>

DEBATS AUTOUR DES CARTOGRAPHIES

Le Monde en date du 11 mai dernier révélait que deux agences de conseil en affaires publiques ont, dans le cadre de missions réalisées pour le compte de Monsanto et visant à obtenir le renouvellement de l'autorisation du glyphosate en Europe – réalisé des cartographies sur les acteurs politiques, scientifiques, journalistiques impliqués dans le dossier.

2 fichiers principaux réalisés en 2016 :

- Une base de données qui classe 200 personnes (politiques, journalistes, scientifiques) :
 - En fonction de leurs positions sur les thèmes intéressant Monsanto (pesticides, glyphosate...)
 - En fonction de leur potentiel à se faire entendre sur une question
 - En fonction de leur crédibilité
- Un fichier consacré à l'enjeu de renouvellement de l'autorisation du glyphosate dans l'Union Européenne, où les personnalités sont classées de la manière suivante :
 - « Alliés »

- « Alliés potentiels à recruter »
- « Parties prenantes à éduquer »
- « Parties prenantes à surveiller ».
- ➔ Sont précisés dans ce fichier les moyens par lesquels on peut influencer ces personnes (notes, éditoriaux...).

Le Monde révèle qu'une note interne adressée à Publicis par Fleishman Hillard stipulait : « *Publicis consultants devra collecter des informations au niveau politique qui ne sont PAS dans le domaine public* ».

Quelques réactions :

- Ségolène ROYAL : « *Le lobbying, c'est ça : savoir quelle personne approcher, puis manipuler, pour changer une décision (...) Ce qui est pervers, c'est le lobbying dissimulé, qui utilise **des moyens illégaux**, s'apparentant à de l'espionnage* » ;
- Marisol TOURAINE : « *Un professionnalisme malsain (...) S'il s'agissait de moi comme citoyenne, je verrais rouge, mais quand vous êtes ministre avec des positions publiques, cela me semble banal* » ;
- Maud FONTENOY : « *Je suis ahurie. Ce sont des méthodes choquantes, je n'ai jamais été consultée* ».
- Sandy DAUPHIN (Journaliste à France Inter) : « *Ce n'est pas très agréable de voir que l'on est fiché, mais ça ne m'étonne pas du tout. Leurs méthodes sont très ciblées* »
- Roger GENET, Directeur général de l'ANSES : « *C'est extrêmement choquant et scandaleux (...) Je ne suis pas naïf, mais ce sont des méthodes d'un autre âge* »

Analyse SEANCE PUBLIQUE sur le contenu des cartographies

- Il y a eu un avant et après RGPD, soit 1^{er} mai 2018
- La légitimité
 - La représentation d'intérêts est légitime (loi SAPIN 2) et recourt à différents principes et missions considérées comme légitimes (action d'influence ; initiée par un représentant d'intérêts ; portant sur une décision publique ; auprès d'un responsable public).
- Dans les cartographies, il y a des données privées et des données publiques
 - Les données privées et considérées comme personnelles sont interdites (vie maritale, hobbies, sport,..)
 - Les données privées qui sont issues de conversations, RV, entretiens ne sont pas considérées comme publiques sauf validation de l'intéressé
 - Les données publiques qui sont disponibles (site Parlement, gouvernement, autres sites..) peuvent être utilisées si elles sont exactes et reprennent les sources (cf loi Sapin 2)
- La nécessité de faire valider par les auteurs
 - Les représentants d'intérêts sont inscrits sur le site de la HATVP et à ce titre déclaré comme exerçant cette activité légitime
 - Cette cartographie est considérée comme répondant à une mission précise considérée comme légitime et sur une durée précise (cf RGPD)
 - Les délais impartis rendent impossibles et irréels le fait de faire valider par chaque auteur et il paraît difficile par un décideur public de nier des propos disponibles sur un site public.
- Le stockage :
 - La loi Sapin 2 prévoit que les données collectées doivent être stockées pendant 5 ans
 - Les représentants d'intérêt ont donc obligation de stocker les données sur un site sécurisé
- Comme le précise Marie LEBEC, député REM des Yvelines et ancienne lobbyiste, une cartographie permet de sélectionner des contacts intéressés par un sujet et de ne pas inonder les commissions et autres experts sur des sujets qui ne sont pas les leurs
- Le fait d'intégrer des journalistes dans ce genre de cartographies et au même niveau de positionnement que d'autres parties prenantes apparaît maladroit et porte atteinte à la liberté de la presse. Un fichier presse ne devant pas être assimilé et mélangé à une cartographie.

- Le représentant d'intérêt doit s'engager à ne pas faire de la cartographie un outil de communication qu'il rendrait public dans le but de nuire à la réputation de la personne, mais un seul outil de travail interne.
- Le représentant d'intérêt doit s'engager ensuite à utiliser des techniques d'influence conforme aux règles de déontologie édictées par la loi Sapin 2 et en faire le reporting auprès de la HATVP.

En conclusion, dans la mesure où ces cartographies sont réalisées par des représentants d'intérêts inscrits à la HATVP et considérés comme un outil de travail interne, utilisant des sources publiques sourcées et datées, nous estimons impossible et inutile de faire valider ce qui n'est qu'une sélection et mise en forme de ce qui existe sur les sites disponibles.

Le parquet de Paris a été saisi sur l'affaire MONSATO et il sera intéressant de connaître l'avis des juges sur ce dossier aux vues de la réglementation déjà existante en France.

Notre proposition serait que la réalisation de cartographies soient déclarées en tant qu'actions dans le cadre du reporting HATVP. Ces cartographies seraient donc disponibles en cas de contrôle.

SEANCE PUBLIQUE va travailler en détail dans les prochaines semaines sur la légitimité des contenus