



## **Regards croisés sur le lobbying** **15 & 16 mai 2019 Assemblée nationale**

### Synthèse - Les grandes idées

*Cette synthèse est issue de la prise de notes collective de l'équipe de M. Waserman visant à mettre en avant les grandes idées qui ont émergé pendant les tables rondes du colloque. Il ne s'agit pas d'un compte rendu intégral.*

#### **MERCREDI 15 MAI**

#### ***Débat numérique citoyen***

Parmi les **79 propositions** publiées sur l'application KLAXOON, les suivantes ont été les plus répétées :

- L'enjeu que constitue l'équilibre à trouver entre les obligations déclaratives et déontologiques nécessaires pour les représentants d'intérêts et une surréglementation de la « profession » qui aurait un impact contre-productif (se focaliser d'abord sur la bonne application des règles en vigueur)
- Les mêmes obligations doivent s'appliquer aux entreprises/associations professionnelles représentant des intérêts particuliers et aux ONGs et associations défendant des causes dites « d'intérêt général »
- L'extension nécessaire de la qualification de représentant d'intérêts aux associations d'élus, associations culturelles, syndicats, banquiers d'affaires etc.
- L'extension de la qualification d'action de lobbying à toutes les actions d'influence effectuées auprès des élus locaux et le développement de règles déontologiques dans les collectivités avec la mise en place de déontologues dans les grandes collectivités comme c'est le cas pour les départements ministériels
- L'extension des actions de lobbying aux communications/rencontres sollicitées par les responsables publics, élus comme hauts fonctionnaires (la transparence des agendas constitue une solution pour répondre à cet enjeu)
- Le renforcement des moyens de la Déontologue de l'Assemblée et de la HATVP pour les contrôles, surtout si les obligations déclaratives s'étendent aux élus locaux
- La formation des responsables publics qui ne sont pas toujours au fait des obligations qui pèsent sur eux
- L'application de règles déontologiques spécifiques aux collaborateurs des élus

**18h – 19h15**

## **Conférence-débat - « Lobbying : quelle place et quels enjeux pour la démocratie ? »**

**En présence de Stéphane Horel (journaliste d'investigation au journal *Le Monde*) et de Guillaume Courty (Professeur de sciences politiques, Université Lille 2)**

Lors de cette première conférence-débat, les deux intervenants ont débattu de la légitimité démocratique des lobbies en vertu de leur influence sur le processus de fabrication de la décision publique.

Le débat s'est ouvert sur les interrogations suivantes : les conséquences d'une normalisation ou d'une institutionnalisation du lobbying lorsqu'il impacte les questions de santé et d'environnement, le devenir des pratiques visant à « capturer » la science et le manque d'expertise scientifique à disposition des décideurs pour discerner le vrai du faux, la compatibilité entre la fabrication de la loi suivant l'intérêt général et la prise en compte d'intérêts particuliers dans le processus décisionnel, et enfin la problématique liée à la différence de moyens à disposition des différents acteurs de la société civile qui favoriserait la capture réglementaire par les intérêts commerciaux.

Le [débat](#) s'est poursuivi sur la présentation d'une vision contrastée du lobbying et d'une liste des problématiques sur lesquelles cette vision s'arrête :

- Qui peut-on faire rentrer dans le processus de fabrication de la loi ? Qui est légitime pour cela ?
- A quel moment ? Quid des périodes électorales ?
- La question de nos croyances sur l'intérêt des citoyens pour ces questions
- Notre capacité à démontrer l'influence
- Peut-on continuer à faire des combinatoires de textes en termes de réglementation ?

**19h15-20h30**

## **Conférence débat - « Le lobbying, état du droit en France et en Europe : droit comparé et axes d'amélioration »**

**En présence de Sherry Perreault (registre irlandais), Chiara Malasomma et Elisabeth Bauer (registre du Parlement européen) et Alice Bossière (registre de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique - HATVP)**

Cette conférence-débat a été l'occasion de revenir sur différentes réglementations européennes en matière de régulation du lobbying.

Suite aux présentations des différentes réglementations en vigueur et des dispositifs en découlant, les principaux points de droit comparé soulevés ont été les suivants :

- Les définitions du représentant d'intérêts en Irlande et à Bruxelles sont plus larges qu'en France où les critères sont très précis. Elles reposent davantage sur l'activité en tant que telle et non sur un statut juridique avec une granularité des déclarations plus précise
- L'inscription sur le registre européen repose sur une base volontaire avec des incitations spécifiques à l'enregistrement (réunions avec les DG et Commissaires, patronages, accès au Parlement européen etc.) et un système de plaintes et des mesures de sanction en cas de non-respect du Code de conduite des représentants d'intérêts (suspension, radiation du registre)
- En Irlande, le dépôt des déclarations est effectué trois fois par an avec des amendes comme mesures coercitives

Par ailleurs, les principaux axes d'amélioration évoqués pour chaque réglementation ont été :

- **Pour le Parlement européen :**
  1. Un registre commun aux trois institutions
  2. La publication en ligne des réunions prévues avec des représentants d'intérêts par les rapporteurs, rapporteurs fictifs et présidents des commissions, puis progressivement par les eurodéputés,
  3. Les députés ne doivent pas s'engager à titre professionnel dans des activités de lobbying rémunérées
  4. Les anciens députés qui s'engagent à titre professionnel dans des activités de lobbying au niveau européen devraient en informer le Parlement européen et ne peuvent pas, pendant toute la durée d'un tel engagement, bénéficier des facilités accordées aux anciens députés
  5. Seuls les représentants d'intérêts qui sont inscrits dans le Registre de Transparence peuvent participer aux activités d'un intergroupe ou de tout autre groupement non officiel organisées dans les locaux du Parlement

- **Pour la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique :**
  1. Resserrement du champ des décisions publiques
  2. Simplifier la définition du représentant d'intérêts
  3. Un renforcement de la granularité des déclarations
  4. Code de déontologie à définir par décret
  5. La publicité des rencontres avec les représentants d'intérêts par les décideurs publics

**JEUDI 16 MAI**

**9h – 11h**

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

**En présence de Laurent Mazille (APP), Juliette Kacprzak (WWF), Philippe Portier (Association des Avocats Lobbyistes) et Marie Lebec (Députée)**

Lors de cette conférence-débat, les intervenants sont revenus sur les différentes formes et réalités du lobbying, ainsi que sur ses différents métiers et pratiques avec pour finalité de s'interroger sur la progression du droit et des pratiques en la matière.

- Un **consensus** s'est dégagé sur l'importance d'appliquer les mêmes obligations déclaratives et déontologiques aux lobbies représentant des intérêts particuliers et commerciaux (entreprises, associations professionnelles, cabinets etc.) et aux lobbies défendant des causes dites d' « intérêt général » (ONG, associations à but non lucratif etc.). Il en a été de même sur la nécessité d'étendre la définition de représentant d'intérêts aux associations représentatives d'élus, aux associations à objet culturel, aux syndicats etc, tous considérant trop vague la caractérisation des actions de lobbying découlant de la loi Sapin 2
- Des **désaccords** ont toutefois émergé sur la question de la différence des moyens à disposition des différents acteurs du lobbying, le montant des ressources financières n'étant pas forcément source d'une plus grande capacité d'influence. Il en fut de même sur la question des pratiques et des approches des différents acteurs, certains considérant que les associations défendant des causes dites d' « intérêt général » exerçaient leurs activités de lobbying avec une plus forte exigence de transparence, d'intégrité et de probité
- Une **forme de consensus** s'est dégagée sur l'idée de développer le « sourcing » des amendements, une pratique utile à une plus grande transparence mais difficile à rendre contraignante. Il en fut de même sur la pratique du « mapping » à laquelle ont recours les représentants d'intérêts. Si les données relèvent de la sphère publique ou d'aspects purement techniques, cette pratique ne doit pas poser de difficultés

**11h – 13h**

## **Table ronde 1 – « Le lobbying en France, une réflexion sur l'état du droit : quel bilan, quelles pistes d'évolution et de progression ? »**

**En présence d'Elodie Cuerq (HATVP), Fabrice Alexandre (AFCL), Elsa Foucraut (TI), Christophe Cevasco (réseau BASE) et Myriam Douo (Les Amis de la Terre Europe)**

A l'occasion de cette table ronde, alors que le registre des représentants d'intérêts issu de la loi Sapin 2 fêtera bientôt ses deux ans, les cinq intervenants ont fait part de leur retour d'expérience sur l'application de la loi et le fonctionnement concret des dispositifs qui en découlent. Ils se sont ensuite prononcés sur les pistes d'évolution et de progression souhaitables.

- Des **consensus assez forts** se sont dégagés sur les propositions et constats suivants :
  1. Le registre des représentants de la HATVP est une bonne chose pour la transparence et la régulation de l'activité du lobbying
  2. Les pistes de progression souhaitables : étendre et simplifier la définition de représentants d'intérêts qui pénalise actuellement le respect des obligations, la compréhension pour le citoyen et le contrôle par la HATVP, comptabiliser les communications à l'initiative des décideurs publics, revoir le champ des sanctions qui n'apparaissent pas opérationnelles aujourd'hui, développer et promouvoir la publication des agendas en open data des élus grâce à la mise en place d'un outil simple d'utilisation, améliorer la lisibilité des données pour le citoyen
- Des **différences de point de vue** se sont fait savoir sur les propositions et constats suivants :
  1. L'impossibilité actuelle pour le citoyen d'avoir la pleine visibilité et lisibilité de l'impact du lobbying sur le processus normatif appelle à renforcer la granularité des déclarations effectuées auprès du registre. Certains appellent à la réécriture du [décret du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts](#)
  2. Prévoir la transmission des déclarations sur un rythme semestriel
  3. Etendre les obligations de transparence aux actions d'influence effectuées auprès des élus locaux
  4. Préciser les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts
  5. Faire préciser dans la loi la notion de « valeur significative » concernant les dons et avantages pris en charge par les représentants d'intérêts
  6. Prévoir une réglementation plus stricte sur les actions de lobbying de secteurs dont l'activité est reconnue comme nuisible ou dangereuse

**14h30 – 16h30**

## **Table ronde 2 – « Le lobbying en France, une réflexion sur la transparence et les bonnes pratiques »**

**En présence de Matthieu Rosy (Cedap), Elise Van Beneden (Anticor), Tangui Morlier (Regards citoyens), Pierre-Alain Jachiet (Collectif Euros for Docs) et Matthieu Orphelin (Député)**

Lors de cette table ronde, la transparence comme outil de régulation du lobbying a été questionnée par les intervenants. Les bonnes pratiques à promouvoir pour assurer celle-ci ont fait l'objet de nombreux échanges, notamment avec les participants dans la salle.

- Un **consensus** s'est dégagé entre les intervenants sur la nécessité d'une plus grande transparence dans le cadre des relations entre les représentants d'intérêts et les décideurs publics. En particulier, la nécessité que cette charge pèse davantage sur le décideur. Une exigence qui répond à un double objectif : une meilleure visibilité pour le citoyen – lequel est en droit de savoir comment s'est construite la décision publique, et un effet autorégulateur
- Les intervenants ont également unanimement indiqué que le registre de la HATVP était un bon outil de transparence avec ses qualités et ses défauts, demeurant néanmoins le témoin d'un pas en avant vers un objectif de régulation et d'encadrement du lobbying
- Des **divergences** se sont exprimées sur la définition de l'intérêt général qui doit conduire l'action des décideurs, et en particulier des élus – une définition qui conditionne les perceptions sur le lobbying ainsi que le degré de transparence auquel devraient être soumises les communications entre représentants d'intérêts et décideurs publics
- La question de la publication des agendas des décideurs en open data (élus comme hauts fonctionnaires) a été longuement abordée. Si chacun a reconnu l'utilité d'une telle pratique pour renforcer la transparence et répondre aux limites des déclarations du registre, des divergences se sont fait connaître sur la possibilité d'en faire une obligation réglementaire et sur la nécessité que cette charge de publicité pèse avant tout sur les lobbies en tant que principaux solliciteurs. *A minima*, cette obligation de publicité pourrait s'appliquer aux Rapporteurs des textes, Présidents de commissions etc.
- D'autres outils et pratiques de transparence ont été évoqués pour une plus forte régulation des activités de lobbying sans qu'un consensus ne se dégage sur chacun d'entre eux : le « sourcing » des amendements et l'extension des obligations de transparence au Conseil constitutionnel et au Conseil d'Etat.

**16h30 – 18h**

## **Table ronde 3 – « Le lobbying en France, le regard des équipes parlementaires sur l'état du droit et des pratiques »**

**En présence d'Agnès Roblot-Troizier (Déontologue de l'Assemblée nationale), Pierre Januel (journaliste et ancien collaborateur de groupe politique à l'Assemblée nationale), Laurianne Rossi (Questeure et Députée), et plusieurs collaborateurs de députés**

Lors de cette table ronde, les obligations et les risques qui pèsent sur les équipes parlementaires (députés comme collaborateurs parlementaires) dans le cadre des activités de lobbying ont été abordés.

- Un **consensus** s'est dégagé sur le fait que les collaborateurs parlementaires peuvent constituer des « cibles » d'influence dans le cadre des activités de lobbying et que cela méritait d'être discuté car il n'existe pas de règles déontologiques spécifiques pour les collaborateurs parlementaires et que les risques de conflits d'intérêts existent dans ce cas de figure
- L'instauration d'un code de déontologie s'appliquant aux collaborateurs de députés – au même titre que ce qui existe pour les élus – n'a pas fait l'unanimité. Pour certains, il serait préférable de publier un guide de bonnes pratiques à destination des équipes parlementaires, le collaborateur d'un élu n'étant pas décisionnaire mais seulement l'employé du dit « élu »
- Par ailleurs, tous ont presque été unanimes sur la nécessité de poursuivre le travail sur le statut des collaborateurs parlementaires et de s'intéresser davantage aux collaborateurs de groupes politiques qui ont un rôle important dans le cadre de la rédaction des amendements et des « portes étroites ». Dans ce cadre, comme pour les députés, il serait pertinent de mettre en place la publication des organigrammes des groupes politiques afin de faire toute la lumière sur les collaborateurs de groupes en présence
- L'opportunité de connaître la reconversion des collaborateurs suite à leur passage à l'Assemblée nationale a été soulevée
- Une **forme de consensus** s'est dégagée sur l'importance du travail de la Déontologue pour répondre aux difficultés rencontrées par les députés et collaborateurs dans le cadre des activités de lobbying, ainsi que la nécessité de renforcer ses moyens si ses missions venaient à s'accroître
- Enfin, les intervenants sont revenus sur le débat relatif au « sourcing » des amendements, considérant, pour certains, que cette pratique pourrait utilement se développer, voire devenir une règle



**18h – 19h15**

## **Conférence Bilan – « Le lobbying demain : quels scénarii possibles ? »**

**En présence de Juliette Renaud (Amis de la Terre France), Nicolas Bouvier (AFCL), Christophe Cevasco (réseau BASE) et Elodie Cuerq (HATVP)**

Lors de cette dernière table ronde, les intervenants ont pu faire part de leur ressenti et de leur avis sur les deux journées de débats écoulées, et ainsi présenter leur vision du lobbying « pour demain ».

Les propositions et idées qui ont été le plus relevées ont été :

- Etendre les obligations de transparence au Conseil constitutionnel et au Conseil d'Etat, ainsi qu'aux catégories exclues du champ de la représentation d'intérêts dans le cadre de la loi Sapin 2 (associations d'élus, associations à objet culturel, les syndicats etc.)
- Etendre ces mêmes règles de transparence aux activités de la communication d'influence
- Renforcer les moyens d'expertise à disposition des décideurs, en particulier des élus
- Développer et promouvoir la publication des agendas des élus en open data via un outil simple, et réfléchir à une obligation réglementaire pour les Rapporteurs de textes et les Présidents de commissions
- Réfléchir à une valorisation plus nette des représentants d'intérêts inscrits au registre de la HATVP
- Trouver un équilibre entre réglementation incitative et nécessaire et une surréglementation qui aurait un effet contre-productif
- Procéder à une évaluation de la loi Sapin 2 à trois ans