



TRANSPARENCE ET INTÉGRITÉ DU LOBBYING, UN ENJEU DE DÉMOCRATIE

Etat des lieux citoyen sur le lobbying en France

Transparency International France

est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique.

A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.

Transparency International France
14 passage Dubail
75010 Paris
www.transparency-france.org

© Photo de couverture : Shutterstock.com

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Nous nous sommes efforcés de vérifier l'exactitude des informations figurant dans cette publication. A notre connaissance, ces informations étaient correctes en septembre 2014. Transparency France ne peut être tenu responsable de l'utilisation de ces informations à d'autres fins ou dans d'autres contextes.

Dépôt légal : Octobre 2014

© 2014 Transparency International France. Tous droits réservés.



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ EXÉCUTIF ET RECOMMANDATIONS	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	10
III. ÉTAT DES LIEUX DU LOBBYING EN FRANCE	13
A. UN CONTEXTE NATIONAL PARTICULIER	13
B. LE LOBBYING, UNE ACTIVITÉ EN PLEIN ESSOR	19
C. UNE ACTIVITÉ MAL PERÇUE OU MAL COMPRISE ?	27
D. UNE PROFESSION QUI PROMeut L'AUTORÉGULATION	32
E. CONTRÔLE DU LOBBYING : QUEL RÔLE POUR LES MEDIAS ET LES ONG ?	37
IV. TRANSPARENCE, INTÉGRITÉ ET ÉQUITÉ D'ACCÈS : POUR UN ENCADREMENT EN TROIS DIMENSIONS	39
A. TRAÇABILITÉ DE LA DÉCISION PUBLIQUE, OÙ EN EST-ON ?	39
B. INTÉGRITÉ DES ÉCHANGES, QUEL DISPOSITIF ?	44
C. LES PROCÉDURES DE CONSULTATION CRÉENT-ELLES LES CONDITIONS D'UNE EXPRESSION PLUS ÉQUITABLE DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ ?	51
ANNEXE – QUESTIONNAIRE	54

ETUDES DE CAS

LOI DE SÉPARATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES : UNE ÉCOUTE DÉSÉQUILIBRÉE DES ACTEURS, UN LOBBYING CONNECTÉ AU PANTOUFLAGE	23
L'INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC EN FRANCE SUR LES POLITIQUES DE SANTÉ PUBLIQUE	30
PARTENARIAT ORIGINAL DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE AVEC L'AGENCE EUROPÉENNE DE NOTATION EXTRA-FINANCIÈRE VIGEO	35
AFFAIRE DU MEDIATOR : UN LOBBYING EFFECTUÉ POUR DES INTÉRÊTS PRIVÉS AU DÉTRIMENT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DE LA SANTÉ PUBLIQUE	46

I. RÉSUMÉ EXÉCUTIF ET RECOMMANDATIONS

Le lobbying – ou représentation des intérêts – joue un rôle croissant dans l'élaboration de la décision publique. Les organisations y consacrent du temps et des budgets croissants, ce qui, notamment en période de crise, témoigne d'emblée de l'importance de cet enjeu. Lorsque son usage est rendu clair et transparent, il peut contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension sur des questions toujours plus complexes. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte d'inflation législative, avec des lois souvent élaborées dans l'urgence. A contrario, un lobbying non régulé peut entraîner des abus, dont il peut résulter des décisions répondant plus à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave de la confiance des citoyens envers leurs élus et leurs institutions. L'affaire du Mediator est, par exemple, révélatrice des graves conséquences que peuvent avoir un lobbying exercé pour des intérêts contraires à l'intérêt général et une expertise non indépendante du fait d'experts en situations de conflits d'intérêts (cf. [Étude de cas](#)).

L'encadrement des relations entre décideurs publics et représentants d'intérêts constitue donc un enjeu démocratique. En France, cette question a pourtant longtemps été ignorée. Depuis la fin des années 2000, le sujet commence à émerger, notamment au Parlement. Il se résume cependant encore trop à une question de sécurité et d'accès à certains espaces, et non aux enjeux de confiance dans l'action publique. Par ailleurs, trop souvent, ne sont visés que les lobbyistes et non les décideurs publics dans l'exercice de leur mandat public. Depuis 2008, Transparency France contribue à la requalification de cet enjeu dans sa dimension démocratique et pour tous les acteurs impliqués.

Au sein du Parlement, un « embryon normatif » existe depuis 2009, les deux assemblées ayant cependant choisi d'avoir des dispositifs distincts. Le cadre est pratiquement absent de tous les autres lieux de la décision publique (services de l'Élysée et cabinets ministériels, autorités administratives indépendantes, lieux d'expertise, collectivités locales...) alors même qu'ils jouent un rôle aussi important.

Pour Transparency France, le lobbying doit être clairement situé dans une relation associant décideurs publics, représentants d'intérêts et citoyens. En effet, un cadre adapté doit être dessiné pour clarifier les relations entre les décideurs publics et les représentants d'intérêts, au regard de la société, et créer ainsi les conditions de la confiance des citoyens dans la décision publique. Ce cadre doit être notamment inspiré par trois principes : l'équité d'accès aux décideurs publics, l'intégrité des échanges et la traçabilité de la décision publique adossée à une plus grande transparence. Des règles doivent être adoptées tant pour les représentants d'intérêts que pour l'ensemble des acteurs participant à la décision publique.

Traçabilité

Les décisions publiques étant prises en leur nom, les citoyens doivent pouvoir savoir comment leurs représentants fondent leurs décisions : quelles sont les personnes et organisations qu'ils ont rencontrées, quelles sont les positions ou arguments qui leur ont été présentés, quels arbitrages ont été opérés ? Organiser la traçabilité renforce la légitimité et la crédibilité de l'action publique, dans une société où la confiance, tant dans les acteurs publics que les acteurs économiques, est fortement dégradée.

Intégrité

Pour Transparency France, le lobbying existe de fait et n'est pas condamnable en soi. Cependant, des scandales, par exemple récemment au sein du Parlement européen, montrent à tous que des dérives existent ou sont possibles. Organiser l'intégrité du lobbying permet d'en prévenir les dérives (opacité, conflits d'intérêts, pantouflage, trafic d'influence, corruption) qui sont alors d'une autre nature.

- **Opacité des décisions** : aucune information disponible sur les éléments d'information pris en compte par le décideur pour l'élaboration d'une décision publique

- **Pantouflage** : passage du secteur public au secteur privé sans respecter le délai de carence prévu par l'article 432-13 du Code pénal, relatif à la « prise illégale d'intérêt »

- **Conflits d'intérêts** : toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction¹

- **Trafic d'influence** : fait pour une personne de recevoir – ou de solliciter – des dons dans le but d'abuser de son influence, réelle ou supposée, sur un tiers (autorité publique) afin qu'il prenne une décision dans un sens favorable aux intérêts de la personne bénéficiaire²

- **Corruption** : fait pour une personne investie d'une fonction déterminée – publique ou privée – de solliciter ou d'accepter un don ou un avantage quelconque en vue d'accomplir, ou de s'abstenir d'accomplir, un acte entrant dans le cadre de ses fonctions³

Équité

Si les lobbyistes ont pour activité de défendre des intérêts ou de promouvoir des causes, les décideurs publics doivent, pour leur part, consulter de manière équilibrée les différents groupes d'intérêts concernés par un sujet en débat afin de bénéficier d'informations, de points de vues pluriels, voire contradictoires. Dans un second temps, les décideurs publics doivent arbitrer et fonder leurs décisions en fonction de l'intérêt général. Permettre, par un cadre adapté, l'équité d'accès aux décideurs, c'est s'organiser pour que la décision publique ne soit pas l'expression d'intérêts particuliers prédominants.

➔ **Aujourd'hui cependant, ces trois principes ne sont pas garantis. Pour la traçabilité, l'intégrité ou l'équité d'accès, la France obtient des notes médiocres dans l'évaluation réalisée par Transparency France (voir ci-dessous).**

ÉVALUATION DE LA FRANCE

En matière d'encadrement du lobbying, la France se caractérise étrangement par l'existence de deux dispositifs différents au Parlement – l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au Sénat⁴ – et par la

¹ Article 2 de la LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

² Articles 432-11, 433-1 à 433-3 du Code pénal

³ Articles 432-11 et suivants et 445-1 et suivants du Code pénal

⁴ Cette voie est de plus contradictoire avec la trajectoire actuellement en cours au sein des institutions européennes visant à l'unicité des règles et dispositifs en vigueur.

quasi absence de règles dans les autres lieux de la décision publique. Par ailleurs, les cadres d'intégrité sont différents d'une catégorie d'acteurs publics à une autre. Du fait de la séparation des pouvoirs, les règles de conduite applicables aux agents publics dépendent de lois et règlements différents de ceux applicables aux parlementaires.

Afin de prendre en compte cette hétérogénéité, les notes ci-dessous ont été attribuées pour trois catégories : Assemblée nationale, Sénat et autres institutions publiques. Par « autres institutions publiques », on entend l'ensemble des lieux qui participent à l'élaboration des décisions publiques et qui n'ont, pour l'instant, presque aucune règle spécifiquement dédiée au lobbying (administrations centrales, ministères, cabinets ministériels, conseillers du Président de la République, agences d'expertise, autorités publiques indépendantes, collectivités locales...).

→ Voir aussi la [Méthodologie](#) et le [Questionnaire](#) utilisés.

NOTE GLOBALE : 27%				
Définitions & Transparence				
	Note globale	Assemblée nationale	Sénat	Autres institutions publiques
	24%	33%	24%	15%
Accès à l'information	33%	33%	33%	33%
Registre et informations publiées par les lobbyistes – Financement politique	30%	47%	30%	13%
Contrôle, vérification et sanctions	10%	25%	6%	0%
Empreinte législative	21%	25%	25%	13%
Intégrité				
	Note globale	Assemblée nationale	Sénat	Autres institutions publiques
	30%	25%	25%	40%
Restrictions d'emploi (avant et après)	22%	0%	0%	67%
Codes de conduite pour décideurs publics	42%	42%	42%	42%
Codes de conduite pour lobbyistes	7%	10%	10%	0%
Autorégulation par les lobbyistes	50%	50%	50%	50%
Équité d'accès				
	Note globale	Assemblée nationale	Sénat	Autres institutions publiques
	27%	25%	25%	30%
Consultation et participation aux processus de décision	33%	25%	25%	50%
Composition des commissions consultatives / groupes d'experts	10%	NA	NA	10%

Globalement, la France satisfait 27% des éléments évalués par Transparency International. Si les questions d'encadrement du lobbying et de transparence de la vie publique commencent à émerger, les règles restent encore très hétérogènes d'une institution à l'autre. Ainsi, pour chacun des principes évalués, aucune institution ne se détache.

Avec une note de 24% (ou 24 sur 100), l'évaluation montre que la traçabilité des décisions publiques n'est pas possible aujourd'hui en France. Aucune loi ne définit ni ne régleme les activités de lobbying en France. L'empreinte législative⁵ – indispensable pour comprendre sur la base de quels arguments et informations les décisions ont été prises – n'est pas non plus une pratique répandue au sein des institutions françaises (21%). Les données accessibles et réutilisables manquent malgré les engagements français relatifs à l'open data.

Si des règles relatives au lobbying existent à l'Assemblée nationale et au Sénat – qui obtiennent des notes bien supérieures aux autres institutions (respectivement 47% et 30% contre 13%) –, elles ne portent que sur une petite part des relations entre les représentants d'intérêts et les parlementaires. Plus important encore, le contrôle du respect effectif de ces règles est à suivre dans sa réalité (25% à l'Assemblée nationale et 6% au Sénat) et aucun mécanisme de saisine, pouvant être actionné par les citoyens, n'a été instauré.

En matière d'accès à l'information, une loi prévoit, depuis 1978, le droit d'accès aux documents administratifs, mais elle reste méconnue et mal appliquée comme le rappelle un récent rapport du Sénat (33%)⁶. Cette loi ne s'applique par ailleurs pas aux documents législatifs et autres travaux parlementaires (33%). Les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat permettent néanmoins de suivre de plus en plus les travaux parlementaires (agendas des séances et des réunions des commissions, liste des amendements, comptes-rendus des débats, vidéos...). Un effort doit encore être fait pour publier ces informations dans un format ouvert, facilitant leur réutilisation, et en temps réel.

La France se distingue en revanche en matière de financement de la vie politique⁷ dans la mesure où le financement des partis politiques et des campagnes électorales par des personnes morales est interdit. Bien que cette législation soit imparfaite, le financement de la vie politique par des intérêts économiques privés constitue moins en France que dans d'autres pays une source de risques, sauf dans le cas de violations de la loi.

Bien que renforcé en 2013 avec l'adoption des lois sur la transparence – c'est d'ailleurs ce critère qui obtient le score le plus élevé –, le cadre d'intégrité français peut progresser (30%). La France se caractérise par des règles en matière d'intégrité plus avancées pour les agents publics (dont les conseillers présidentiels et ministériels), les membres du gouvernement et les principaux exécutifs locaux (40%) que pour les parlementaires (25%). A cet égard, l'examen des règles est révélateur. Les parlementaires ne sont visés par aucune règle d'après-mandat. Ils peuvent même continuer à exercer des activités de conseil (et donc de lobbying) pendant leur mandat – à partir du moment où ils les exerçaient avant le début de leur mandat – ou, par exemple, à devenir avocat d'affaires pendant leur mandat.

Pour les autres responsables publics en revanche, il existe un cadre régissant le passage des agents

⁵ Fait pour un décideur public d'indiquer les personnes et organisations qu'il a consultées et les contributions reçues de leur part.

⁶ [Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique](#), Rapport d'information de la sénatrice Corinne BOUCHOUX, Juin 2014

⁷ Les deux questions posées sur ce thème, classées dans la catégorie « Registres et informations publiées par les lobbyistes », concernent la publication des dons et avantages en nature versés par des lobbyistes aux partis politiques. Ces contributions étant interdites en France, nous avons accordé la note maximale, ce qui nous paraît le plus juste par rapport à l'objectif de réaliser une analyse comparée.

publics dans le secteur privé (67%). La législation sur la prise illégale d'intérêts prévoit ainsi un délai de trois ans entre la fin d'une fonction publique et le passage dans une entreprise que la personne avait, auparavant, la charge de surveiller ou de contrôler. Cette interdiction s'applique à tous les agents publics – dont les conseillers des cabinets ministériels et de l'Élysée – et, depuis la loi sur la transparence, aux membres du gouvernement et aux principaux exécutifs locaux. Cependant, dans la pratique, elle n'est pas toujours respectée, son application étant relativement complexe.

Pour leur part, les représentants d'intérêts sont, en règle générale, plutôt favorables à l'autorégulation (50%). Au cours des vingt dernières années, ils se sont dotés de leurs propres codes de conduite via notamment leurs associations professionnelles. Les entreprises commencent elles aussi à se doter et à rendre publiques des chartes de lobbying responsable, encouragées dans cette voie par Transparency France.

Enfin, sur les questions d'équité d'accès, la France a, avec une note de 25%, encore beaucoup de chemin à parcourir. Des procédures formelles de consultation existent, mais elles sont très hétérogènes – par exemple d'un ministère à l'autre – et complexes. Plusieurs lois et décrets prévoient l'organisation de consultations par les autorités administratives ou via des commissions consultatives et des consultations publiques sur Internet. Les principales faiblesses relevées par le Conseil d'État sont que ces consultations interviennent souvent trop tard, sans aucun délai de réponse et avec des avis souvent peu pris en compte. Les contributions reçues ne sont souvent pas rendues publiques. L'administration et les autres initiateurs de consultations n'ont pas l'obligation de dire quels arguments ont été – ou n'ont pas été – pris en compte (aucun droit de suite), ce qui peut décourager les acteurs à participer à des processus consultatifs ou participatifs. Enfin, lorsque des consultations sont organisées, l'équilibre des intérêts représentés n'est pas suffisamment garanti (10%).

Au Parlement, des consultations sont la plupart du temps organisées sur les textes en préparation. Cependant, aucune procédure n'étant formalisée, les conditions de consultation ne sont pas claires, ce qui rend difficile une véritable participation d'un grand nombre d'acteurs de la société civile ou de citoyens à l'élaboration des lois et des politiques publiques (25%).

➔ **Au regard de ces résultats, une réflexion globale, incluant toutes les institutions où se forgent les décisions publiques, doit être engagée. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique s'en est d'ailleurs vu confier la charge par la loi sur la transparence du 11 octobre 2013⁸. Transparency International France l'invite à se saisir de ce sujet en s'inspirant des recommandations portées par l'association depuis près de six ans afin que des règles ambitieuses soient fixées tant pour les représentants d'intérêts que pour les décideurs publics.**

⁸ « La Haute Autorité définit, à ce titre, des recommandations portant sur les relations avec les représentants d'intérêts et la pratique des libéralités et avantages donnés et reçus dans l'exercice des fonctions et mandats mentionnés aux articles 4 et 11 », article 20 de la LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Pour chacun des trois principes – traçabilité, intégrité, équité d'accès –, des recommandations complémentaires sont détaillées dans le chapitre

IV. Transparence, intégrité et équité d'accès : pour un encadrement en trois dimensions

Règles à définir pour les décideurs publics et les lieux de décision et d'expertise publique

- Systématiser l'organisation de processus transparents et harmonisés de consultation publique, favorisant l'accès de la société civile
- Publier les positions, argumentaires et autres éléments d'information reçus par les décideurs publics
- Rendre publique la liste de l'ensemble des personnes et organisations consultées pour la rédaction d'un rapport ou la préparation d'un texte
- Mettre en ligne l'agenda des rencontres entre décideurs publics et représentants d'intérêts
- Veiller à l'application effective des règles sur le « pantoufage » et l'étendre de manière adaptée aux parlementaires.
- Instaurer un organe de contrôle commun pouvant être saisi par les citoyens, notamment en cas de fausse déclaration sur le registre ou de dérives, à l'instar du mécanisme de plainte du registre européen

Règles spécifiques au Parlement

- Inscrire des règles relatives au lobbying, communes aux deux assemblées, dans les Règlements
- Accroître la transparence des clubs parlementaires, ainsi que celle des colloques dits « parlementaires », par une obligation d'information sur les activités conduites et les sources de financement
- Créer un statut pour les collaborateurs parlementaires et les soumettre aux mêmes règles de déontologie que les parlementaires, notamment l'interdiction de recevoir une rémunération ou avantages par des tiers pour des activités de lobbying, de conseil ou de veille parlementaire

Règles à définir pour les représentants d'intérêts

- Inscrire ses engagements, pratiques et processus de lobbying dans sa politique de responsabilité sociétale ; conduire ses actions de lobbying en cohérence avec les engagements pris au titre de la RSE et à l'égard des autres parties prenantes
- Adopter et rendre publique une charte de lobbying responsable, applicable à l'ensemble des collaborateurs et aux tiers exerçant des activités de lobbying pour le compte d'une organisation
- Rendre publiques les principales positions communiquées aux décideurs publics
- S'abstenir de tout mandat politique national ou européen et de toute fonction de collaborateur parlementaire, de conseiller ministériel, de fonctionnaire national ou international, en parallèle d'une mission de représentation d'intérêts
- S'interdire de recruter des anciens décideurs publics avant la fin du délai de carence prévue, de mandater ou de rémunérer des personnes exerçant des responsabilités publiques pour représenter ou favoriser ses intérêts
- Ne pas diffuser d'informations délibérément biaisées et assurer aux décideurs publics des informations ou arguments fiables, vérifiables et actualisés
- Assurer la transparence financière sur ses activités de lobbying

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

Le rapport de Transparency International « *Argent, pouvoir et politique : les risques de corruption en Europe*⁹ », publié en 2012, a montré que, dans la plupart des pays européens, le lobbying reste entouré de secret et constitue une cause majeure de préoccupation. L'Eurobaromètre, publié en 2014 par la Commission européenne, a révélé que 81% des Européens considéraient que, dans leur pays, les liens trop étroits entre le monde des affaires et le monde politique pouvaient être source de corruption. Au-delà de cette perception, les activités d'influence exercées auprès des décideurs publics font l'objet de récits inquiétants dans les médias, de controverses régulières et souvent de positions très tranchées, parfois empreintes d'idéologie.

Lorsqu'il est conduit avec intégrité et transparence, le lobbying constitue une forme de participation des groupes d'intérêts à une prise de décision qui pourrait les affecter. Il peut contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension sur des questions toujours plus complexes. Mais lorsque le lobbying est exercé dans l'opacité, en dehors de toute régulation, et qu'un accès privilégié est accordé à certains groupes d'intérêts, il peut en résulter des décisions répondant plus à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave de la confiance des citoyens envers leurs élus et leurs institutions.

Depuis six ans, étape par étape, Transparency International France (Transparency France) s'efforce de documenter et d'analyser les enjeux du lobbying dans le secteur public et privé afin d'alimenter le débat par des éléments objectifs (définitions, observations, données chiffrées...) sur lesquels se basent ses recommandations et actions. Le lobbying est en effet un phénomène difficile à quantifier du fait des diverses formes ou voies qu'il peut suivre (discussions informelles, réunions en tête-à-tête, échanges de mails, invitations, auditions, suggestions d'amendement...) et du peu de travaux qui lui ont été jusqu'à présent consacrés. Transparency France rassemble ici un ensemble de données visant à proposer aux citoyens un état des lieux objectif sur le lobbying en France.

UNE MÉTHODOLOGIE COMMUNE

Cet état des lieux 2014 est la première étape d'un projet « *Lifting the Lid on Lobbying* », financé par la Commission européenne, rassemblant 19 sections de Transparency International, le bureau européen à Bruxelles et le secrétariat international, dans une évaluation du lobbying et de sa réglementation dans chacun des 19 pays évalués¹⁰. Un rapport régional européen, compilant et comparant les résultats des études nationales, sera publié début 2015 par le secrétariat international de Transparency International.

Ce premier rapport, centré sur la France et réalisé par Transparency France, vise à :

- Évaluer les règles, politiques et pratiques existant en matière de lobbying en France
- Compiler des éléments sur les risques de corruption et les incidences liées à l'absence de régulation du lobbying
- Valoriser les initiatives intéressantes en matière de lobbying

⁹ [Money, politics, power: corruption risks in Europe](#), Transparency International, 2012,

¹⁰ Allemagne, Autriche, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Pays-Bas, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Royaume-Uni.

- Formuler des recommandations et fournir des solutions aux décideurs publics et aux représentants d'intérêts

Pour comprendre la réalité du lobbying en France, le rapport commence par une analyse contextuelle de la situation historique, sociopolitique et juridique nationale. Le chapitre III présente les formes et les acteurs du lobbying ainsi que les différentes perceptions culturelles du terme « lobbying » et des pratiques associées. D'autres questions telles que l'autorégulation des activités de lobbying, le rôle des médias et de la société civile – en tant que garde-fou – sont également abordées. Enfin, le chapitre IV évalue dans quelle mesure la réglementation nationale (législation et autorégulation) encourage la traçabilité de la décision publique, des pratiques de lobbying responsables, une conduite exemplaire des décideurs publics et l'équité d'accès aux processus de décision publique. A la fin de chaque sous-partie, des recommandations précises sont formulées à destination des décideurs publics et des représentants d'intérêts. Trois études de cas sont également incluses afin d'illustrer les dérives potentielles d'un lobbying non régulé et les risques qu'elles représentent pour la société (exemples du lobbying exercé autour de la loi de séparation des activités bancaires, de certaines pratiques de lobbying dans le secteur du tabac et du lobbying autour du Mediator). Afin de valoriser les meilleures pratiques, le rapport présente également des exemples d'initiatives prometteuses comme le fait d'inscrire le lobbying dans les politiques de responsabilité sociétale.

DÉFINITIONS

La définition du lobbying adoptée pour ce projet est « *toute communication directe ou indirecte avec des responsables publics, des décideurs politiques ou des élus aux fins d'influencer la décision publique effectuée par ou au nom d'un groupe organisé.*¹¹ »

En France, comme il n'existe pas de définition officielle du lobbying, Transparency France propose depuis 2008 une définition similaire, issue de la loi sur le lobbyisme du Québec, qui définit le lobbying comme « *toute communication, écrite ou orale, entre un représentant ou un groupe d'intérêts et un décideur public dans le but d'influencer une prise de décision* ». Transparency International souhaite privilégier une définition simple, courte et englobante.

Par « décideur public », on entend l'ensemble des personnes jouant un rôle dans le processus de décision ou dans la définition des politiques publiques. Il s'agit ainsi des élus (locaux et nationaux) et de leurs collaborateurs, des membres du gouvernement et de leurs conseillers, des conseillers du Président de la République, des membres de la haute administration, des personnels des institutions publiques pouvant influencer sur la prise de décision (autorités administratives indépendantes notamment) et, enfin, des personnels des lieux d'expertise publique.

Le terme « lobbyiste » recouvre tant les consultants indépendants, les membres de cabinets de conseil en lobbying et de cabinets d'avocats (représentation externe d'intérêts) que les représentants d'entreprises, d'associations, d'ONG, de think tanks, de syndicats, de fédérations professionnelles et d'associations d'entreprises ainsi que d'organisations confessionnelles et universitaires (représentation interne ou *in-house*)¹².

Pour Transparency International, l'encadrement doit inclure tous ceux qui font du plaidoyer ou du lobbying de manière professionnelle pour le compte d'une organisation. Notre définition ne traite

¹¹ Cette définition s'inspire fortement des [recommandations](#) sur le lobbying de la Sunlight Foundation, du [Progress Report on implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#) et de la [Recommandation 1908 \(2010\)](#) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe sur le lobbying dans une société démocratique.

¹² [Regional Policy Paper 'Lobbying in the European Union: Levelling the Playing Field'](#), Transparency International, 2012

pas le champ des citoyens qui font de l'influence personnelle, pour différentes motivations.

RECHERCHE ET NOTATION

Le rapport a été élaboré par Myriam Savy pendant la période d'avril à septembre 2014 avec l'appui d'Anthony Ikni et de Julian Névo et en relation, au sein du Conseil d'administration, avec Anne-Marie Ducroux. De nombreuses sources ont été utilisées, provenant notamment d'études antérieures initiées ou réalisées par Transparency International France (bilans annuels méthodiques des dispositifs de l'Assemblée nationale et du Sénat, veille continue de la presse, étude sur l'influence à l'Assemblée nationale réalisée avec Regards citoyens, étude sur le lobbying commandé à des étudiants de Sciences Po, première étude sur les pratiques de lobbying des entreprises réalisée par l'agence de notation indépendante Vigeo, sondage réalisé avec le journal Contexte...) et d'autres sources externes référencées en notes de bas de page.

Afin de pouvoir effectuer des comparaisons entre pays¹³, un système de notation a été développé par le secrétariat international de Transparency International à travers un ensemble de 65 indicateurs. Pour chaque indicateur, trois notes sont possibles (score minimum de 0, score intermédiaire de 1 et score maximum de 2)¹⁴. Pour chacune des trois dimensions – traçabilité, intégrité et équité d'accès –, une moyenne (sous forme de pourcentage) a été calculée à partir des notes obtenues pour 10 sous-catégories (Accès à l'information ; Registre et informations publiées par les lobbyistes ; Contrôle, vérification et sanctions ; Empreinte législative ; Restrictions d'emploi ; Codes de conduite pour décideurs publics ; Codes de conduite pour lobbyistes ; Autorégulation par les lobbyistes ; Consultation et participation aux processus de décision ; Composition des commissions consultatives / groupes d'experts). La note globale de la France correspond également à la moyenne des notes obtenues pour ces trois dimensions. Le questionnaire rempli et les scores sont inclus en annexe du présent rapport (cf. [Questionnaire](#)).

¹³ Un rapport régional compilant et comparant les résultats nationaux sera publié début 2015.

¹⁴ Pour un nombre limité de cas, quand il n'y a pas de position intermédiaire logique, les seules possibilités de réponse sont 0 ou 2.

III. ÉTAT DES LIEUX DU LOBBYING EN FRANCE

A. UN CONTEXTE NATIONAL PARTICULIER

Un système politique de tradition rousseauiste

De par son origine, le modèle républicain français s'appuie notamment sur la pensée de Rousseau¹⁵. Toute décision doit être prise en vertu de la volonté générale. Cette volonté générale – ou intérêt général – n'est pas la somme de volontés particulières ou d'intérêts particuliers, mais les transcende. **L'existence et la manifestation d'intérêts particuliers ne pouvant, dans cette conception, que nuire à l'intérêt général, aucun corps intermédiaire ne doit exister entre l'État et les citoyens.** Les révolutionnaires français, s'inspirant de cette conception, cherchent donc à supprimer toutes les associations, comprises dans un sens très large comme tout regroupement. Les privilèges sont abolis dans la nuit du 4 août 1789. Le décret d'Allarde du 2 mars 1791 dissout toutes les corporations et la loi Le Chapelier du 14 Juin 1791 interdit toutes les coalitions de patrons ou d'ouvriers. Dans le même esprit, les congrégations religieuses sont supprimées le 18 août 1792. Les républicains, notamment ceux de la III^{ème} République, revendiquant l'héritage des révolutionnaires, conservent une certaine hostilité à l'endroit des associations. Si la liberté syndicale est accordée en 1884, il faut attendre 1901 pour qu'une loi sur la liberté d'association soit votée.

Au cours du XX^{ème} siècle, certains acteurs du monde politique sont peu à peu gagnés par les idées néo-corporatistes¹⁶. A la recherche d'une représentation de la société, Édouard Herriot décide ainsi en 1924 de créer un Conseil national économique (CNE) qui verra son rôle évoluer en 1936. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les mouvements de résistance appellent de leurs vœux une refondation de la démocratie sociale et le Conseil économique (CE) connaît une consécration par son inscription dans la Constitution. En 1958, sous l'impulsion du Général de Gaulle, la nouvelle Constitution instaure le Conseil Économique et Social (CES). Représentatif des différentes catégories socioprofessionnelles et à caractère consultatif, le CES est chargé de conseiller les pouvoirs exécutif et législatif et de formuler des propositions d'intérêt général¹⁷. Des institutions similaires existent au niveau des régions (Conseils économiques et sociaux régionaux). Depuis 2008, les questions et les acteurs environnementaux sont intégrés à leur mandat et à leur composition (CESE et CESER). Les citoyens peuvent le saisir par pétition.

Par ailleurs, sur les questions économiques et sociales notamment, les syndicats (salariaux et patronaux) sont des interlocuteurs privilégiés en tant qu'organisations représentatives du dialogue social.

Cependant, encore aujourd'hui, l'idée d'un État expert de l'intérêt général – ou l'incarnant seul – demeure très présente chez certains. Cette vision a pendant longtemps freiné les procédures de

¹⁵ *Du Contrat Social ou Principes du droit politique*, 1762

¹⁶ Le néo-corporatisme renvoie à l'organisation des différents secteurs de la vie économique par des corporations peu nombreuses et non concurrentielles en collaboration avec l'État (cf. définition de Philippe C. Schmitter).

¹⁷ <http://www.lecese.fr/content/quelles-sont-les-missions-du-cese>

consultation de la société civile et n'a pas permis d'en préciser les modalités. La promotion d'intérêts spécifiques pour l'État a également pu être constatée. La société montre désormais d'autres aspirations, plus participatives. La progression du niveau d'information et de formation, les nouveaux outils de l'information, l'émergence de réseaux sociaux et, plus généralement, l'évolution de la société favorisent des modes d'organisation sociale plus horizontaux. De plus, la capacité de prise de parole directe de groupes ou individus peut influencer la décision publique sans passer par les canaux traditionnels de la démocratie.

Historique de l'encadrement du lobbying en France

Pendant longtemps, l'action des lobbies ou groupes d'intérêts, souvent identifiés aux seuls défenseurs d'intérêts économiques, n'a eu aucun caractère officiel. Aucun cadre de régulation n'était prévu. A noter également que nombre d'acteurs, qui ont des relations de dialogue et d'influence avec des décideurs publics, ne se reconnaissent pas toujours dans le terme de « lobbyistes ».

- **Des premières règles à l'Assemblée nationale et au Sénat en 2009**

Il faut attendre la fin des années 2000 pour que l'Assemblée nationale et le Sénat se saisissent de la question. Le processus commence en octobre 2006 avec la présentation, par les députés Arlette Grosskost et Patrick Beaudouin, co-présidents du groupe d'étude « *Pouvoirs publics et groupes d'intérêts* », d'une proposition de résolution. Celle-ci vise à modifier le Règlement de l'Assemblée afin de mettre en place un registre pour contrôler la circulation des représentants d'intérêts dans les locaux de l'Assemblée, assorti d'un code de conduite. Elle fait suite à l'irruption en décembre 2005, lors des discussions sur le projet de loi DADVSI¹⁸, de personnes portant des badges du ministère de la Culture qui faisaient, à la sortie de l'hémicycle, des démonstrations de téléchargement. Ces personnes, qui avaient un discours très commercial, s'étaient avérées être en réalité des employés du groupe Virgin. Cette proposition de résolution, bien que rejetée, préfigure l'inspiration des premières modalités d'encadrement des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale.

En juin 2007, le nouveau président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, indique qu'il « *observe, malheureusement, l'affaiblissement du sentiment de l'intérêt général face aux intérêts particuliers* » et fait officiellement part de son intention de « *mieux organiser la place et les méthodes du lobbying parlementaire* » afin de le rendre plus transparent et éthique. Cette annonce est suivie de diverses initiatives : une seconde proposition de résolution en septembre 2007 par Mme Grosskost et M. Beaudouin, un rapport d'information sur le lobbying par le député Jean-Paul Charrié en juillet 2008, la publication par Transparency France de recommandations en février 2009 et la création par le bureau de l'Assemblée d'une délégation spéciale chargée de la question des représentants d'intérêts, présidée par Marc le Fur, vice-président de l'Assemblée. **Celle-ci fait adopter par le Bureau en juillet 2009 des « règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale ».** Un registre volontaire des représentants d'intérêts est instauré. En contrepartie de leur inscription sur le registre et de leur engagement à respecter un code de conduite, les représentants d'intérêts disposent d'un badge leur donnant accès à certaines salles de l'Assemblée.

Parallèlement à l'Assemblée nationale, le Sénat engage lui aussi en 2009 une réflexion sur le sujet. En avril 2009, un groupe de travail est créé, présidé par Jean-Léonce Dupont, vice-président du Sénat. **En octobre 2009, le Sénat adopte son dispositif.** Entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2010, ces

¹⁸ Projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information

règles sont sensiblement les mêmes qu'à l'Assemblée, si ce n'est que l'inscription sur le registre est théoriquement obligatoire. « Théoriquement » car si l'inscription est nécessaire pour accéder à certaines salles du Sénat, elle n'est pas obligatoire pour rencontrer des sénateurs. La Direction de l'Accueil et de la Sécurité est chargée de gérer les inscriptions sur le registre. C'est également elle qui peut décider d'une sanction (radiation du registre) en cas de manquement – à ce jour, aucune sanction n'a été prononcée. Les représentants d'intérêts sont également tenus de déclarer les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs, à leurs collaborateurs et aux fonctionnaires et instances du Sénat. Mais depuis l'entrée en vigueur du dispositif, moins d'une dizaine d'invitations a été rendue publique.

Transparency France a publié en 2010 et 2011 des bilans de ces dispositifs qui ont montré qu'ils étaient loin d'être satisfaisants : inscrits différents d'un registre à l'autre, nombre d'inscrits très faible (seulement 176 à l'Assemblée nationale et 114 au Sénat à la fin 2013), inscription possible seulement pour une personne par organisation, typologie d'acteurs inadaptée, statistiques en ligne inexistantes – contrairement au Registre de transparence européen –, possibilité de rencontrer les parlementaires sans être inscrit, opacité concernant l'administration du registre, parlementaires n'en connaissant pas l'existence, contrôle et sanctions inexistantes, etc. Selon un lobbyiste interrogé par Transparency France, le badge d'accès permet, en pratique, à leurs détenteurs de circuler librement partout.

➔ **Plus grave, la réglementation du lobbying est réduite à un enjeu d'accès et de sécurité et non de transparence de la décision publique.**

Deux manques majeurs peuvent en outre être soulignés : les règles visent uniquement les représentants d'intérêts et non les décideurs publics. Par ailleurs, aucune disposition n'est prévue pour faire la transparence sur les informations et argumentaires transmis aux parlementaires. Il est dès lors impossible d'avoir une idée précise des influences réellement exercées auprès des parlementaires et des moyens financiers et humains mis en œuvre par les acteurs du lobbying.

Suite au changement de majorité à l'Assemblée nationale, un nouveau dispositif a été mis en place en octobre 2013 à l'Assemblée, reprenant plusieurs recommandations de Transparency France, active alors sur ces enjeux depuis plusieurs années. Ce nouveau dispositif est développé dans la partie [IV. Traçabilité de la décision publique, où en est-on ?](#)

- **Aucun cadre relatif au lobbying dans les autres lieux de la décision publique**

Alors que les actions de lobbying s'effectuent tout au long du processus de construction de textes de références publics ou de lois – en amont lors de la phase de préparation des textes, en aval lors de la phase réglementaire et, bien sûr, pendant les discussions au Parlement sur les projets et propositions de loi –, la question de l'encadrement du lobbying est abordée uniquement au Parlement.

➔ **Les autres lieux où se forgent les décisions publiques (services de l'Élysée et cabinets ministériels, autorités administratives indépendantes, lieux d'expertise, collectivités locales...) sont pour l'instant oubliés alors même qu'ils peuvent jouer un rôle aussi important dans l'élaboration des politiques.**

Si rien n'est prévu spécifiquement sur le lobbying, les membres de la fonction publique, les élus locaux et les membres du gouvernement doivent néanmoins respecter certaines règles en matière d'incompatibilités, de prévention des conflits d'intérêts et de pantouflage notamment. Ces règles sont développées dans la partie [IV. La déontologie des acteurs publics.](#)

Le lobbying peut-il être assimilé au trafic d'influence ?...

Le trafic d'influence est une infraction punie par le Code pénal (articles 432-11 et suivants jusqu'aux articles 435-10 et suivants). Il désigne le fait pour une personne de recevoir – ou de solliciter – des dons dans le but d'abuser de son influence, réelle ou supposée, sur un tiers afin qu'il prenne une décision favorable. Il implique ainsi trois acteurs : **le bénéficiaire** (celui qui fournit des avantages, dons, offres ou promesses), **l'intermédiaire** (celui qui utilise le crédit qu'il possède du fait de sa position) et **la personne cible** qui détient le pouvoir de décision (autorité ou administration publique, magistrat, expert, etc.). Le droit pénal distingue le trafic d'influence actif (du côté du bénéficiaire) et le trafic d'influence passif (du côté de l'intermédiaire). Les condamnations pour ce type de délit restent rares.

Selon le Service central de prévention de la corruption (SCPC), les condamnations pour trafic d'influence représentent moins de 7% de l'ensemble des condamnations prononcées en 2011 pour manquement à la probité (19 sur 275 condamnations au total)¹⁹. Pour le SCPC, le trafic d'influence est difficile à détecter dans la mesure où il a l'apparence de la légalité : il est ainsi souvent dissimulé sous des contrats (assistance technique, conseil...). Cependant, « *l'examen des obligations des parties à la convention permet de vérifier si les vides l'emportent sur le contenu* »²⁰. L'infraction de trafic d'influence répond ainsi à des éléments constitutifs particuliers qui permettent de la distinguer de l'action de lobbying. La jurisprudence récente retient notamment trois critères :

- l'absence de transparence dans la définition et l'étendue de la mission de l'agent ;
- l'absence de compétences suffisantes de l'agent pour accomplir sa mission ;
- une disproportion entre la mission effectuée et la rémunération de l'agent. Le niveau de rémunération de l'agent doit pouvoir être justifié.

Par ailleurs, pour que l'infraction de trafic d'influence puisse être constituée, il faut que la personne cible (autorité publique) soit clairement identifiée.

Le lobbying exercé par un intermédiaire – par exemple, un consultant en lobbying – ne peut être assimilé à du trafic d'influence à partir du moment où :

- sa mission est clairement définie et il peut en faire état aux personnes qu'il rencontre. Si l'opération est occulte, les tribunaux auront tendance à la qualifier de trafic d'influence ;
- il a les compétences requises : c'est un professionnel du lobbying ;
- pour la mission pour laquelle il a été mandaté, sa rémunération est en adéquation avec les prix du marché.

Par ailleurs, la plupart des condamnations pour trafic d'influence intervenues à ce jour concernent les cas dans lesquels l'intermédiaire est une personne publique²¹.

➔ **Rappelons aussi que, tandis que le trafic d'influence implique trois acteurs, l'action de lobbying n'est pas exclusivement exercée par la voie d'un intermédiaire. Un groupe d'intérêts peut exercer, directement, une action d'influence auprès d'une autorité publique.**

¹⁹ [Rapport 2012 du Service central de prévention de la corruption](#), juin 2013, p.33. Les autres infractions étant la corruption (58%), la prise illégale d'intérêts (18%), le favoritisme (12%), la concussion (3%) et le recel (2%).

²⁰ *Ibid.*, p.104

²¹ *Ibid.*

...et à la corruption ?

La corruption – entendue dans son sens strict – est une infraction réprimée aux articles 432-11 et suivants et 445-1 et suivants du code pénal. Elle désigne le fait pour une personne investie d'une fonction déterminée – publique ou privée – de solliciter ou d'accepter un don ou un avantage quelconque en vue d'accomplir, ou de s'abstenir d'accomplir, un acte entrant dans le cadre de ses fonctions. Elle implique deux acteurs : le **corrupteur** (celui qui propose ou cède aux sollicitations) et le **corrompu** (celui qui sollicite une contrepartie afin d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte lié à sa fonction). On parle de corruption active dans le cas du corrupteur et de corruption passive dans le cas du corrompu.

Au regard de la jurisprudence, deux critères distinguent clairement le lobbying de la corruption :

- La personne corrompue reçoit des avantages ou des dons quelconques « sans droit », c'est-à-dire en dehors de la rétribution normale du corrompu. L'infraction est constituée dès lors qu'une telle contrepartie est exigée (par le corrompu) ou proposée (par le corrupteur) et même si, au final, aucune contribution n'est effectivement versée. A titre d'exemple, un élu local qui bénéficierait d'un voyage gratuit à l'étranger en contrepartie d'informations privilégiées sur une procédure de marchés publics se rendrait coupable de corruption. Pour sa part, l'action d'influence sur un décideur public n'implique pas la réception par celui-ci d'une contrepartie.

- La corruption n'est constituée que si le corrompu est précisément identifié. Un groupe d'intérêts peut, par exemple, être condamné pour corruption si un parlementaire précisément identifié (un parmi 577 députés ou 348 sénateurs) accepte d'amender un projet de loi en échange d'une somme d'argent. Le lobbying ayant pour objet d'influencer le processus de décision, plusieurs personnes et institutions peuvent faire l'objet d'une même démarche. L'action d'influence ne vise donc pas nécessairement une personne en particulier.

➔ **Le lobbying ne peut donc être assimilé à la corruption. Reste que les frontières sont parfois minces au regard de certaines pratiques (invitations, cadeaux, etc.). Un devoir de vigilance s'impose donc.**

Le droit d'accès à l'information

La loi du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales et les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission (dossier médical ou fiscal, courrier, délibération, enquête publique, budgets locaux, dossier de permis de construire, passation de marché, rapport d'analyse sur l'environnement...). La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), garante de l'application de cette loi, constitue une instance de recours pour les citoyens. Les avis qu'elle rend suite à ces saisines ne sont cependant pas contraignants. En cas de persistance du refus de communication, le demandeur doit alors s'adresser au juge administratif.

Dans la pratique, les administrations répondent rarement aux demandes d'information. Le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, publié le 5 juin 2014, évoque ainsi « *des administrations souvent peu*

diligentes, frileuses, voire de mauvaise volonté »²². Par ailleurs, le droit à l'information reste méconnu en France et la société civile n'y a que très rarement recours pour soutenir ses actions. Quelques exceptions à signaler néanmoins : au cours des deux dernières années, ce droit a été mis en œuvre par des associations et citoyens pour obtenir la publication de l'usage des 134 millions d'euros de la réserve parlementaire 2012²³ ou encore pour avoir accès aux informations à l'origine de l'affaire des sondages de l'Élysée²⁴.

En parallèle de ce droit d'accès aux documents administratifs, **le mouvement d'ouverture des données publiques se développe en France depuis quelques années**. En février 2011, la mission Etalab, placée auprès du Premier ministre, a été créée pour soutenir et développer l'ouverture des données publiques par les administrations et les autres entités dotées d'une mission de service public. La mission gère la plateforme nationale data.gouv.fr qui peut héberger toutes les données publiques produites notamment par les administrations, les établissements publics ou les collectivités locales. Etalab a également pour mission d'encourager la réutilisation de ces données par l'administration elle-même comme par les acteurs économiques. En février 2013, le gouvernement a adopté une feuille de route qui réaffirme son engagement en faveur de la transparence de l'action publique et de l'ouverture des données. Ce mouvement étant international, la France a signé, en juin 2013, la charte du G8 sur l'ouverture des données publiques et a annoncé en avril 2014 son adhésion à l'Open Gouvernement Partnership. Par ailleurs, en avril 2014, la CADA a, elle aussi, annoncé la publication en open data de ses avis²⁵.

A noter que, dans le domaine environnemental, la France a signé la Convention européenne d'Aarhus, effective dans le droit français depuis octobre 2002, qui permet aux citoyens d'accéder à l'information environnementale. De plus, cet accès est inscrit dans la Constitution depuis 2005 à l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.* »

Le financement de la vie politique²⁶

Depuis 1988, plusieurs lois ont été adoptées sur le financement de la vie politique afin d'assurer sa transparence et limiter les risques de corruption.

D'une part, la législation française organise la transparence et le contrôle des comptes via une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). **Ce contrôle s'exerce selon des modalités différentes pour ce qui concerne les comptes des partis et les comptes de campagne**. Au printemps 2014, l'affaire dite « Bygmalion », mettant en cause des surfacturations au sein du parti de l'UMP, a mis au jour l'insuffisance du contrôle exercé sur les comptes des partis, notamment du fait de l'absence de moyens d'investigation dont dispose la CNCCFP. Par ailleurs, le financement des groupes parlementaires (de 600 000 euros pour les plus petits groupes à 4,5 millions pour les plus gros) constitue une autre zone de risque comme l'ont aussi révélé l'affaire Bygmalion ainsi que les

²² [Refonder le droit à l'information publique à l'heure du numérique : un enjeu citoyen, une opportunité stratégique](#), Rapport d'information de la sénatrice Corinne BOUCHOUX, Juin 2014

²³ Action menée par l'association pour une démocratie directe : http://paris.tribunal-administratif.fr/media/document/TA_PARIS/1120921_-association_-pour_-une_-democratie_-directe.pdf

²⁴ [L'affaire des sondages de l'Élysée refait surface](#), L'Express.fr, 30/04/2012

²⁵ <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-ouvrant-les-donnees-publiques/open-data-les-avis-de-la-cada-disponibles-sur-datagouvfr>

²⁶ [Financement de la vie politique : état des lieux et recommandations](#), Transparency France, Juin 2014

soupçons de fonds détournés au Sénat. Ces groupes, n'ayant ni le statut de parti ni d'association, n'ont pas l'obligation de publier leurs comptes, ni de les faire certifier. Une résolution adoptée à l'unanimité en septembre 2014 par le Bureau de l'Assemblée nationale oblige désormais les groupes parlementaires à se constituer en association.

D'autre part, **la loi encadre strictement le financement privé**. Le financement de la vie politique par les personnes morales est par exemple interdit. Le financement par les personnes physiques est autorisé mais limité. Pour les campagnes électorales, il ne peut dépasser 4 600 euros pour un ou plusieurs candidats lors de la même élection. Concernant les dons aux partis politiques, une même personne ne peut verser plus de 7 500 euros à des partis politiques différents. En cas de manquement à cette règle, la sanction est de 3 750 euros et/ou d'un an d'emprisonnement. Pour compenser ce « manque à gagner » pour les partis, un système de financement public important a été créé, proportionnel au nombre de voix obtenues lors des élections. Les dépenses électorales sont en outre plafonnées. Enfin, les élus sont soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts en début et en fin de mandat ; des déclarations qui sont contrôlées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique créée par la loi du 11 octobre 2013.

Bien que cette législation soit imparfaite, le financement de la vie politique par des intérêts économiques privés constitue, moins en France que dans d'autres pays, une source de risques, **sauf dans le cas de violations de la loi**.

B. LE LOBBYING, UNE ACTIVITÉ EN PLEIN ESSOR

Panorama des lobbyistes français

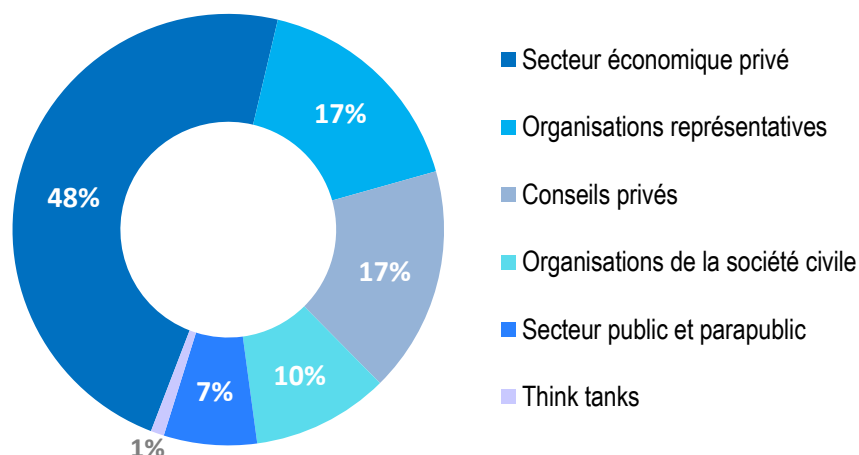
D'une manière générale, on constate un manque d'informations quantitatives ou qualitatives disponibles sur les acteurs du lobbying en France, y compris au sein des études de sciences politiques.

Contrairement à une idée largement répandue, les lobbyistes – ou représentants d'intérêts, groupes d'intérêts, groupes de pression, groupes d'influence... –, ne représentent pas uniquement les intérêts économiques privés. **Selon la définition adoptée par Transparency France, un lobbyiste désigne toute personne ou organisation visant à influencer la prise de décision dans un sens favorable aux intérêts ou aux causes qu'elle promeut.** Ainsi, toute organisation, quelle que soit sa taille, peut être amenée à conduire, régulièrement ou ponctuellement, des actions de lobbying. Ces actions peuvent être menées directement « in house » – entreprises, associations, ONG, États étrangers, etc. – ou par un tiers – consultants indépendants, cabinets de conseil en lobbying, cabinets d'avocats, fédérations professionnelles, think tanks, etc.

Les registres parlementaires ainsi que la liste des membres des associations de lobbyistes – Association Française des Cabinets de Lobbying (AFCL), réseau BASE (Business Action et Stratégie Européenne), Association professionnelle des Responsables des relations avec les Pouvoirs publics (ARPP), Association des Avocats Lobbyistes (AAL) – permettent de réunir quelques informations. Cependant, il est aujourd'hui impossible de quantifier avec exactitude le nombre réel de représentants d'intérêts exerçant une activité en France.

Le nouveau registre de l'Assemblée nationale, mis en ligne le 1^{er} janvier 2014, recense, au 1^{er} septembre 2014, 162 organisations réparties, selon la typologie développée par Transparency

France²⁷, ainsi : 40 entreprises, 37 associations d'entreprises²⁸, 27 cabinets de conseil, 28 organisations représentatives²⁹, 17 organisations de la société civile³⁰, 7 organismes publics ou parapublics, 5 entreprises publiques et un think tank. Cette typologie est présentée dans la partie [III.C. Des acteurs très variés](#).



Répartition des acteurs inscrits sur le registre de l'Assemblée – Typologie de Transparency France

Le total des budgets déclarés par ces organisations est compris entre 14 et 18,2 millions d'euros. Au total, 733 personnes sont titulaires d'une carte de représentant d'intérêts ou participent aux activités qui relèvent du champ d'application du registre.

Au Sénat, seulement 97 représentants d'intérêts sont inscrits en septembre 2014. L'inscription s'y fait sur une base annuelle, mais rien n'est prévu pour rappeler aux représentants d'intérêts que leur inscription doit être renouvelée. Sur ces 97 inscrits, 44 ne sont pas inscrits sur le registre de l'Assemblée, dont 23 organisations représentatives (notamment des associations d'élus et des fédérations professionnelles), 8 organismes publics, 9 entreprises, 3 sociétés de conseil et une association.

Ces chiffres très faibles doivent être mis en perspective avec une étude originale publiée en mars 2011 par Transparency France et Regards Citoyens, qui portait sur les rapports publiés par l'Assemblée entre 2007 et 2010³¹. Elle avait permis d'identifier **4 635 organisations, représentées par 15 447 personnes, mentionnées en annexe des rapports parlementaires**. Près de la moitié des auditions organisées par des députés concernaient des acteurs publics ou parapublics (48,3%). Or ceux-ci ne sont pas tenus de s'inscrire sur les registres. Dans la mesure où 62% des rapports identifiés ne comportaient pas de liste des personnes auditionnées, on peut également imaginer, de ce seul point de vue, que leur nombre est considérablement plus élevé. D'autant que les auditions ne sont qu'une partie des voies que peut prendre le lobbying.

Une autre étude réalisée en 2011 par des étudiants de Sciences Po pour Transparency France avait

²⁷ www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/typologie.php

²⁸ Dans le graphique ci-après, les entreprises et associations d'entreprises sont regroupées dans la catégorie « Secteur économique privé ».

²⁹ Cette catégorie fait une distinction entre les syndicats représentatifs du dialogue social, les associations d'élus, les chambres consulaires et les associations ou organisations professionnelles représentant des intérêts catégoriels d'individus, de métiers, etc.

³⁰ Le terme « association » représente souvent, pour l'opinion, un rassemblement d'individus ou d'acteurs avec un but non lucratif. Dans les faits, le même statut juridique (loi 1901) peut rassembler des acteurs qui défendent, par exemple, des intérêts professionnels ou des élus. Ces associations poursuivant des objectifs très différents, Transparency France recommande de les distinguer dans l'analyse et les statistiques.

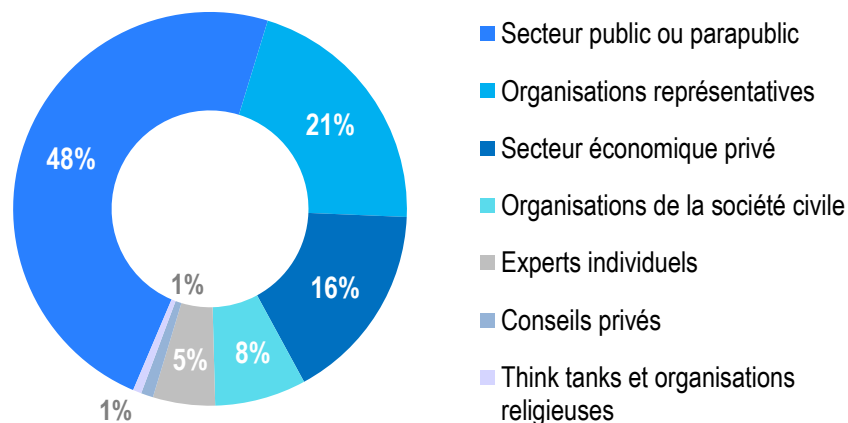
³¹ [Influence à l'Assemblée nationale – Améliorer la transparence du lobbying](#), étude de Transparency France et de Regards Citoyens, Mars 2011

également permis de recenser, sur la base des informations données sur les sites des associations de lobbyistes, 47 cabinets de conseil. A ces 47 cabinets spécialisés s'ajoutent certains cabinets de relations publiques qui ont souvent un département dédié aux affaires publiques, ainsi que les cabinets d'avocats, de plus en plus nombreux à exercer des activités de lobbying. En 2014, l'Association des avocats lobbyistes, créée en 2011, compte ainsi 21 membres (cabinets ou avocats). Pour ce qui concerne les représentants d'intérêts « in house », l'ARPP comptait, en 2011, 58 entreprises et 56 organisations professionnelles.

Catégories d'acteurs engagés dans des activités de lobbying – Les enseignements de notre étude sur l'influence à l'Assemblée nationale

Du fait de l'absence d'informations exhaustives sur les acteurs du lobbying, **il est difficile d'établir précisément l'influence réelle ou supposée des différentes catégories d'acteurs sur l'élaboration des politiques publiques.** L'étude, réalisée par Transparency France avec Regards citoyens sur l'influence à l'Assemblée nationale, permet de dégager certaines tendances, même si elle ne révèle qu'une partie émergée des nombreuses formes que prend le lobbying. Elle ne concerne que l'Assemblée nationale.

Selon cette étude, **près de la moitié (48,3%) des 9302 auditions identifiées concerne des représentants du secteur public ou parapublic.** Parmi eux, la moitié (44,8%) appartient aux différentes fonctions publiques (nationales, territoriales ou étrangères), consultées en tant qu'experts de l'administration. Les fonctionnaires représentent ainsi 21,6 % de l'ensemble des auditions. Suivent ensuite les organisations représentatives (associations professionnelles, syndicats, chambres consulaires, associations d'élus...), puis le secteur économique privé composé des entreprises, associations d'entreprises (20,9%). S'y ajoutent aussi les entreprises publiques (2,9%). Comparées à la proportion d'autres organisations de la société civile (associations à but non lucratif et fondations, soit 7,5%), les positions des entreprises semblent donc être plus entendues par les parlementaires.



Répartition des acteurs mentionnés par les députés - Typologie de Transparency

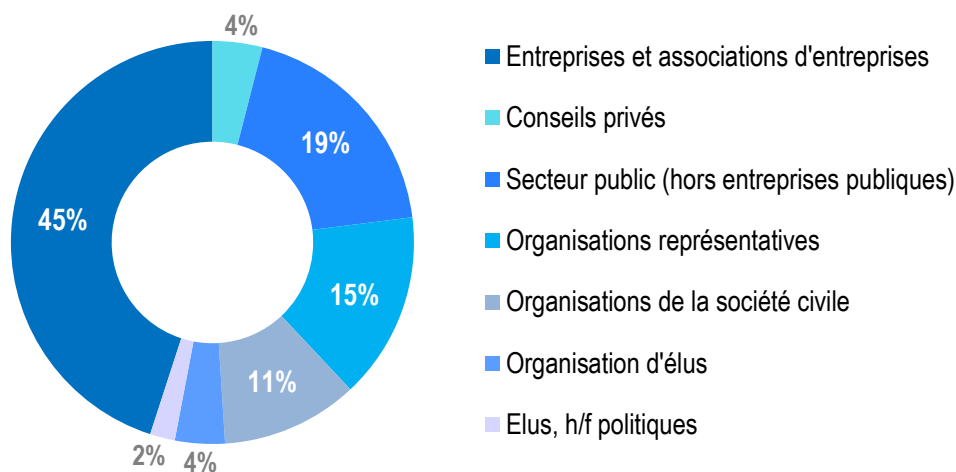
Écoute des acteurs : quelle équité ? – Les enseignements de notre étude sur l'influence à l'Assemblée nationale

En fonction du secteur concerné, les catégories d'acteurs consultés par les décideurs publics peuvent varier. **L'étude sur l'influence à l'Assemblée nationale révèle que les organismes publics sont le premier type d'acteur auditionné par les députés** et ce, pour la plupart des 30 thématiques abordées dans les rapports de l'Assemblée nationale.

Pour certaines thématiques, des catégories d'acteurs se distinguent néanmoins. Les organisations représentatives sont majoritaires pour les thèmes : éducation (53,2%), fonction publique (45,6%, à égalité avec les organismes publics), sport (45,5%) et femmes (39,4%). Par rapport à la moyenne globale, le secteur économique privé est en proportion plus présent dans les rapports traitant d'Internet (44,6%), de l'économie (37,8%), de l'énergie (34,3%), de l'environnement (29,7%), des médias (29,2%), de la culture (28%) et des transports (25,5%). Sur les deux premiers thèmes, le secteur économique privé arrive en première position.

Les organisations de la société civile sont plus présentes dans les rapports portant sur les anciens combattants (31,6%), les aides au développement (27,6%), la société (18,5%) et les femmes (15,2%). En comparaison, elles ne représentent que 9,3% des acteurs auditionnés pour les rapports relatifs à l'environnement. Elles sont encore moins entendues sur les questions relatives à l'agriculture (5,8%), à l'économie (5,1%), à la défense (2%), aux transports (2,8%), au travail et à l'emploi (2,8%) ou à la recherche (2,1%).

Cette étude comporte également une étude de cas consacrée au projet de loi Grenelle II³², suite de la loi Grenelle I³³, qui vise à compléter et mettre en œuvre les engagements pris au titre du Grenelle de l'Environnement. Le Grenelle de l'environnement a constitué, en effet, un rendez-vous politique singulier, mobilisant tous les acteurs, et a débouché sur des lois aux thématiques très transversales, avec plus d'une centaine d'articles et plus de 200 décrets. Un rapport et deux avis ont été élaborés sur ces textes à l'Assemblée nationale et ils ont suscité sur la période examinée le plus grand nombre d'auditions. Sur les 288 auditions organisées, les entreprises (privées et publiques) sont majoritaires (45%). Les représentants du service public (hors entreprises à capitaux publics) ne représentent que 19%, ce qui est très inférieur à la proportion du secteur public dans l'étude. Les organisations de la société civile représentent, pour leur part seulement, 11%, un chiffre qui contredit l'idée d'associations environnementales surreprésentées lors des débats.



Répartition des auditions des rapports Grenelle II par type d'acteur

³² LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : loi de mise en œuvre de la loi Grenelle I

³³ LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement : loi d'orientation se fixant la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique. Elle fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures.

LOI DE SÉPARATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES : UNE ÉCOUTE DÉSÉQUILBRÉE DES ACTEURS, UN LOBBYING CONNECTÉ AU PANTOUFLAGE

LE 18 JUILLET 2013, LA LOI DE SÉPARATION ET DE RÉGULATION DES ACTIVITÉS BANCAIRES EST ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT. LE TEXTE FINAL SE RÉVÈLE TRÈS ÉLOIGNÉ DES INTENTIONS DE DÉPART. LORS DE LA PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI EN CONSEIL DES MINISTRES EN DÉCEMBRE 2012, LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE INDIQUAIT VOULOIR « TIRER LES LEÇONS DE LA CRISE FINANCIÈRE EN SÉPARANT LES ACTIVITÉS DES BANQUES POUR LIMITER LES RISQUES POUR LES DÉPOSANTS. EN EFFET, LA CRISE A MONTRÉ LES RISQUES TRÈS ÉLEVÉS QUE PRÉSENTENT LES OPÉRATIONS QUE LES BANQUES MÈNENT SUR LES MARCHÉS FINANCIERS POUR LEUR PROPRE COMPTE ET POUR LEUR SEUL PROFIT, EN METTANT EN RISQUE LES DÉPÔTS DE LEURS CLIENTS. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT DE CANTONNER CES ACTIVITÉS DANS UNE FILIALE SÉPARÉE POUR PROTÉGER LA BANQUE EN CAS DE PROBLÈME.³⁴ » ENTRE CETTE DATE ET LE VOTE DU PROJET DE LOI, LES GRANDES BANQUES FRANÇAISES SE SONT FORTEMENT MOBILISÉES AFIN DE MODIFIER LES ASPECTS DE LA LOI CONCERNANT NOTAMMENT LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS DE BANQUE DE DÉPÔT ET LES ACTIVITÉS DE MARCHÉ.

LES BANQUES ÉTANT LES PREMIÈRES CONCERNÉES, LEUR ACTION DE LOBBYING ÉTAIT LOGIQUE ET ATTENDUE. CE QUE NOUS CONSTATONS À TRAVERS CETTE ÉTUDE DE CAS, C'EST QUE LA STRATÉGIE D'INFLUENCE DES BANQUES A ÉTÉ EN PARTIE FAVORISÉE PAR LEURS LIENS ÉTROITS AVEC LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE – NOTAMMENT L'ADMINISTRATION DU TRÉSOR³⁵ – QUI SEMBLE AVOIR ÉTÉ PLUS À L'ÉCOUTE DES POSITIONS DÉFENDUES PAR LE SECTEUR FINANCIER QUE DE CELLES DÉFENDUES PAR D'AUTRES ACTEURS, FAVORABLES À UNE STRICTE SÉPARATION.

SOULIGNONS NÉANMOINS QUE CERTAINS ACTEURS DU SECTEUR BANCAIRE ET FINANCIER ONT, NOTAMMENT DEPUIS LA CRISE FINANCIÈRE, COMMENCÉ À PRENDRE CONSCIENCE DES RISQUES D'UN LOBBYING NON RÉGULÉ ET ENGAGÉ UNE RÉFLEXION SUR LEURS PRATIQUES. PLUSIEURS BANQUES ONT AINSI ADOPTÉ DEPUIS 2012 DES CHARTES DE LOBBYING RESPONSABLE (BNP PARIBAS, CRÉDIT AGRICOLE SA, SOCIÉTÉ GÉNÉRALE). EN FÉVRIER 2014, ELLES ONT ÉGALEMENT SIGNÉ LA DÉCLARATION COMMUNE DE TRANSPARENCY FRANCE, S'ENGAGEANT AINSI À INSCRIRE LEURS ACTIONS DE LOBBYING DANS LES PRINCIPES PROMUS PAR L'ASSOCIATION.

Après la crise financière de 2008, la séparation des activités bancaires – qui avait été instaurée aux États-Unis avec le « Glass-Steagall Act » après la crise de 1929 – revient à l'ordre de jour. Des projets de séparation sont envisagés dans de nombreux pays, comme aux États-Unis (règle Volcker), au Royaume-Uni (règle Vickers) ou au niveau de l'Union européenne (proposition « Liikanen »). En France, l'objectif inscrit dans le programme de François Hollande (engagement n°7), affirmé lors de son meeting du Bourget le 22 janvier 2012³⁶, était de séparer « les activités des banques qui sont utiles à l'investissement et à l'emploi, de leurs opérations spéculatives ». L'idée sous-jacente est de mettre les activités spéculatives les plus risquées hors de la protection publique³⁷. Cette séparation est largement soutenue par les Français. Un sondage IFOP de juillet 2012 montre que 84% des personnes interrogées sont favorables à une telle séparation³⁸. L'enjeu est de taille. Selon la liste établie par le Conseil de stabilité financière du G20, quatre « banques universelles » françaises (BNP Paribas, Crédit agricole, Natixis-BCPE, Société générale) figurent parmi les 29 établissements présentant un risque systémique en raison de leur taille et de l'interconnexion de leurs activités de marché. Ces banques ont des bilans équivalents à trois fois le PIB français.

³⁴ http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/separation_regulation_activites_bancaires.asp#ECRCM

³⁵ Ces liens sont détaillés dans le livre *Mon amie c'est la finance*, publié en janvier 2014 aux éditions Bayard par Mathias Thépot, Franck Dedieu et Adrien De Tricornot.

³⁶ *L'intégralité du discours de François Hollande au Bourget*, Le Nouvel Observateur, 26/01/2012

³⁷ Les banques de dépôt bénéficient de la garantie publique sur les dépôts des épargnants. Par ricochet, les activités de marchés d'une banque universelle bénéficient aussi de la garantie - implicite - de l'État.

³⁸ *Les banques, responsables de la crise : pourquoi la question de la séparation des activités de dépôt et de spéculation est un faux débat*, Atlantico, 27/07/12

Un lobbying très en amont

Dès le lendemain du discours du Bourget, le secteur bancaire s'active pour démontrer à l'entourage de François Hollande, notamment à l'économiste Karine Berger, qu'il ne faut pas renverser le modèle des « banques universelles ». Le principal argument avancé est que la séparation nuirait à la compétitivité des banques et à la souveraineté de la France³⁹. Devenues trop petites et privées de la garantie de l'État sur les dépôts, les banques françaises ne pourraient plus faire concurrence à leurs homologues américaines, qui viendront imposer leur loi en France. Dans le Monde du 4 avril 2012, Ariane Obolenski, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), déclare « *la banque de marché est aussi importante pour le bon fonctionnement de l'économie d'un pays que pour sa souveraineté économique* ». Pour l'ancien Président du Crédit Lyonnais Jean Peyrelevade, si cet argument a fait mouche, c'est parce que « *l'État français est trop endetté pour être indépendant du système bancaire. Pouvez-vous vous appuyer toute la journée sur le système bancaire pour placer votre dette et ensuite lui taper dessus ? L'État est juge et partie. Il craint de payer un taux plus élevé.* »

En juillet 2012, une consultation est lancée au ministère de l'Économie par le biais du Conseil de régulation financière et du risque systémique (Corefris)⁴⁰. Officiellement, des régulateurs, des banques, des fédérations d'entreprises, des syndicats et des associations de consommateurs sont entendues, mais la liste complète des personnes consultées n'est pas rendue publique. Le 16 juillet, Bercy et le Trésor déclarent que « *la réforme ne portera pas atteinte au modèle français de banque universelle.* » Selon un membre de la Cofreris, « *il est de notoriété publique que la FBF et la banque de France ont convaincu le Trésor et Bercy de faire une réforme à minima sur le volet séparation, quitte à renforcer le pouvoir du superviseur*⁴¹. » Le 8 octobre, Pierre Moscovici déclare sur France 3 que la séparation risquerait de fragiliser les deux activités. Le 8 novembre, lors de la présentation des résultats du troisième trimestre de la Société générale, Frédéric Oudéa se félicite de la « *bonne compréhension* » du gouvernement.

La loi présentée le 19 décembre 2012

Présenté en Conseil des ministres le 19 décembre 2012, le projet de loi est moins ambitieux que ses équivalents britannique, américain ou du rapport Liikanen⁴². Si le projet de loi impose la création d'une filiale pour accueillir les activités de marché exercées pour le compte propre de la banque, la maison mère peut néanmoins conserver un grand nombre d'activités spéculatives, notamment dans les relations avec les hedge funds, les activités de tenue de marché, le trading haute fréquence ou encore la spéculation sur les matières premières.

Sur le premier point, le projet de loi prévoit de « *séparer le crédit non garanti aux hedge funds et fonds spéculatifs* ». Mais, comme le souligne Thierry Philipponnat, alors secrétaire général de l'ONG Finance Watch, « *les prêts aux hedge funds sont toujours montés avec des garanties. Cela revient donc à séparer une activité qui n'existe pas !* » En effet, après l'adoption de la loi, Alain Papiasse, directeur général adjoint chargé de la banque de financement et d'investissement chez BNP Paribas, précise que l'activité avec les hedge funds ne sera pas séparée puisque ces opérations sont garanties⁴³.

Concernant la tenue de marché (market making), les banques ont convaincu le gouvernement que cette activité était utile au financement de l'économie afin d'empêcher leur filialisation. Le terme « utiles à l'économie » remplace d'ailleurs celui plus précis « d'activités de crédit » pour déterminer le type d'activité pouvant rester dans la maison mère. Selon Finance Watch, dans une lettre adressée à

³⁹ [Projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires : Aller au-delà menacerait le financement de l'économie française](#), Position de la Fédération bancaire française, Janvier 2013

⁴⁰ Créé fin 2010, le Corefris est composé du ministre de l'Économie, du gouverneur de la banque de France, du vice-président de l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), du président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), du président de l'Autorité des normes comptables ainsi que de 3 personnalités qualifiées (Florence Lustman, inspectrice générale des finances, Jacques de Larosière, ex-directeur général du FMI et ancien conseiller de Michel Pébereau à BNP Paribas et Jean-François Lepetit, autre conseiller de Michel Pébereau).

⁴¹ [Réforme bancaire: des lobbys très investis](#), L'Expansion, 05/12/2012

⁴² *Mon amie c'est la finance*, Mathias Thépot, Franck Dedieu et Adrien De Tricornot, Bayard, Janvier 2014, p.84

⁴³ [BNP Paribas dévoile les contours de sa nouvelle filiale pour compte propre](#), Les Echos, 9/10/2013

Pierre Moscovici le 11 décembre 2012⁴⁴, « *cette notion est très subjective et permet des interprétations qui vont à l'encontre des objectifs initiaux* ». Pour l'ONG bruxelloise, la banque commerciale doit conserver uniquement les activités indispensables au fonctionnement de l'économie telles que les crédits, les dépôts, la circulation des fonds et le change. Le reste doit faire partie de la banque de marché.

De même, la loi interdit le trading haute fréquence, mais cette interdiction ne concerne que les opérations taxables⁴⁵. Selon Finance Watch, les activités conduites sous couvert de tenue de marché ne sont pas concernées. La filiale banque de marché peut en outre « *continuer à modifier ou annuler 80% de ses ordres à intervalle de quelques millisecondes* »⁴⁶. Enfin, si le projet de loi interdit aux banques de spéculer pour leur compte propre sur les dérivés de matières premières agricoles, il les autorise à avoir des opérations de couverture sur les matières premières agricoles, qui peuvent ensuite être revendues à un tiers qui peut être un spéculateur.

Conséquences, selon l'ancien banquier Christophe Nijdam, analyste du cabinet Alphavalue, environ 0,8% des activités de la Société générale et 0,5% de celles de BNP Paribas, du Crédit agricole et de Natixis sont concernées. A titre de comparaison, la proposition européenne « Liikanen », présentée en octobre 2012, si elle ne remet pas non plus en cause le modèle de banque universelle, concerne 20 à 50 fois plus d'activités de marché que la loi française, soit au minimum 13% du produit net bancaire de BNP Paribas, 14% du Crédit agricole, 16% de la Société générale et 18% de Natixis.

Les autres titres de la loi font davantage consensus. Ils renforcent le pouvoir des autorités de régulation : l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) se voit dotée d'un collège de résolution (ACP-R) chargé d'imposer des résolutions lorsqu'une banque se trouve en difficulté financière. Ce collège peut également suspendre ou interdire la commercialisation de produits financiers « toxiques » et de certaines activités jugées « dangereuses ». Le rôle punitif de l'AMF pour manipulations de marché est également renforcé.

Les débats parlementaires

Karine Berger, élue députée en 2012, est nommée rapporteur du projet de loi. Elle indique : « *c'est un texte précurseur sur la scène européenne. Ce projet de loi prévoit la séparation des activités des banques qui passeront par l'obligation de créer des filiales pour leurs activités les plus spéculatives. Il s'agit bien là d'éviter une nouvelle crise financière, comme celle qui a touché les usagers de plein fouet avec la crise des subprimes. Par ce dispositif, les filiales seront coupées des dépôts des épargnants. Je suis vraiment satisfaite de porter ce texte et de toutes les avancées obtenues. Cette loi sera un excellent outil de régulation contre la finance folle. Et c'est le premier.* »⁴⁷

Si, en vingt jours, elle reçoit individuellement 40 experts⁴⁸, seules 5 auditions sont menées par la Commission des finances, pour 10 personnes auditionnées au total. Parmi elles, six se sont déjà exprimées contre une séparation (les dirigeants de la Société générale, de BNP Paribas et du Crédit Agricole, la secrétaire générale de l'ACP, le gouverneur de la Banque de France et le ministre de l'économie). Trois d'entre elles sont, en revanche, partisans de changements profonds (Laurence Scialom, Jean-Paul Pollin et Thierry Philipponnat). A titre de comparaison, 185 auditions publiques ont été menées au Parlement britannique par la commission Vickers.

Auditionné le 30 janvier 2013, Frédéric Oudéa confirme que la part des activités spéculatives qui devrait être cantonnée dans une filiale serait très faible : 0,75% de l'activité de la Société générale. En novembre 2012, Alain Papiasse, directeur général adjoint de BNP Paribas chargé de la banque de financement et d'investissement, avait lui aussi annoncé que seulement 0,5 % de l'activité de la banque serait concerné. Lors de son audition, le gouverneur de la Banque de France Christian Noyer, grand

⁴⁴ [Loi bancaire : une "retouche cosmétique"?](#), Communiqué de presse de Finance Watch, 12/12/2012

⁴⁵ Sont concernées les opérations annulées ou modifiées dans un intervalle d'une demi-seconde dès lors que leur proportion par rapport au total des ordres introduits sur une journée dépasse 80%.

⁴⁶ [Analyse du projet remis par le gouvernement français et propositions d'amendements](#), Finance Watch, Janvier 2013

⁴⁷ [Lettre de compte rendu de mandat](#), Karine Berger, Mai 2013

⁴⁸ *Mon amie c'est la finance*, Mathias Thépot, Franck Dedieu et Adrien De Tricornot, Bayard, Janvier 2014, p.84

défendeur du modèle des banques universelles⁴⁹, justifie ces chiffres par le fait qu'« il y a de bonnes raisons de laisser le market making dans la banque, par exemple ne pas casser le financement de l'économie, qui devrait être le but à atteindre, et ne pas livrer l'État français, dont les banques tiennent le marché de la dette, pieds et poings liés aux quatre grandes maisons de Wall Street⁵⁰. »

Afin que le projet de loi ait un minimum d'impact, les députés PS déposent le 2 février près de 220 amendements. Un amendement du député Laurent Baumel vise à définir par des critères objectifs l'activité de tenue de marché afin que les banques n'y dissimulent pas des opérations spéculatives effectuées pour compte propre. Un autre amendement de Karine Berger prévoit que le ministre de l'Economie fixe par arrêté un seuil au-delà duquel les activités de tenue de marché doivent être cantonnées. Le 5 février, le secrétaire général adjoint de l'Élysée demande à Karine Berger de ne pas déposer les amendements relatifs à la tenue de marché⁵¹. Karine Berger refuse. Les amendements sont adoptés. En conditionnant la fixation d'un seuil à l'adoption d'un arrêté, ils ne font cependant que reporter à plus tard la décision sur le cœur de la loi⁵². Ainsi, si BNP Paribas et Société générale ont annoncé la création d'une filiale avant le 1^{er} juillet 2015, BCPE et Crédit Agricole SA n'envisagent pas de le faire. Une porte-parole de la BFI de Crédit agricole précise : « telle que la loi est rédigée, le groupe Crédit Agricole SA n'a pas besoin de créer une filiale de cantonnement. »

A noter que, sur un autre point de la loi, de réelles avancées ont eu lieu lors du passage du projet de loi au Parlement. Des amendements relatifs à la transparence bancaire vis-à-vis des paradis fiscaux ont en effet été adoptés. Ceux-ci obligent les établissements financiers à faire la transparence sur leurs activités pays par pays, en publiant la liste de leurs filiales ainsi que le chiffre d'affaires et les effectifs afférents avant le 30 juin 2014. Le Parlement européen ayant voté entre temps la publication également des profits réalisés, des impôts payés et des subventions, un amendement adopté au Sénat ajoute ces critères aux éléments à publier.

La question du pantouflage

Selon les partisans d'une stricte séparation des activités bancaires, la proximité entre le monde de la finance et l'administration du Trésor est la principale explication du décalage entre l'objectif affiché et la loi finalement votée⁵³. Dans l'organigramme des grandes banques françaises, on trouve en effet de nombreux anciens hauts fonctionnaires, souvent passés par la direction du Trésor :

- Xavier Musca (énarque - Inspection générale des finances, ex-directeur du Trésor et secrétaire général de l'Élysée) a été recruté l'été 2013 par le Crédit agricole en tant que directeur général délégué.
- Gilles Briatta (énarque - Diplomatie, ancien conseiller technique de Michel Barnier et conseiller Europe de François Fillon à Matignon) est entré à la Société générale en novembre 2011.
- François Pérol (énarque - Inspection générale des finances, ancien de la Direction du Trésor) est nommé en 2009 à la tête de la BPCE alors qu'il vient de quitter sa fonction de secrétaire général adjoint de l'Élysée, chargé notamment des dossiers économiques. Il a d'ailleurs été mis en examen en février 2014 pour prise illégale d'intérêt⁵⁴.
- Michel Pébereau (polytechnicien et érarque - Inspection générale des finances, ancien de la Direction générale du Trésor) a présidé BNP Paribas jusqu'en décembre 2011.
- Enfin, l'ancien conseiller de Jean-Marc Ayrault pour le financement de l'économie, Nicolas Namias (énarque, ancien de la Direction générale du Trésor) a été nommé en juillet 2014 à la tête de la stratégie de Natixis⁵⁵. A Matignon, il était conseiller référent du Premier ministre lors des discussions sur la loi de séparation des activités bancaires.

⁴⁹ [Réforme bancaire européenne : les propos de Christian Noyer font des vagues](#), La Tribune, 5/02/2014

⁵⁰ <http://www.nosdeputes.fr/14/seance/794>

⁵¹ <http://www.lenouveleconomiste.fr/a-la-une/mon-amie-cest-la-finance-22131/>

⁵² L'arrêté a été adopté le 9 septembre 2014.

⁵³ *Mon amie c'est la finance*, Mathias Thépot, Franck Dedieu et Adrien De Tricornot, Bayard, Janvier 2014

⁵⁴ [François Pérol, président de Banque populaire-Caisse d'épargne, mis en examen](#), LeMonde.fr, 06/02/2014

⁵⁵ [Nominations au Comité exécutif de Natixis, 11 juillet 2014](#)

En rejoignant le secteur bancaire privé, un haut fonctionnaire français peut espérer augmenter significativement ses revenus. L'ancien économiste en chef du Trésor, Philippe Gudin de Vallerin, passé à la banque Barclays, indique avoir doublé son salaire – hors bonus – par rapport à sa rémunération au Trésor⁵⁶. Cette perspective d'évolution peut inciter le fonctionnaire à être complaisant avec ses futurs employeurs potentiels. Même si cela n'est pas toujours le cas dans la réalité, cette proximité entretient une suspicion qui nuit à la crédibilité des décisions publiques.

Un devoir de vigilance accru s'impose donc quant au respect effectif – et dans le temps – des avis, souvent assortis de réserves, délivrés par la Commission de déontologie de la fonction publique chargée de contrôler les passages entre une fonction publique et une fonction privée. Un encadrement des activités de lobbying est par ailleurs nécessaire dans la haute fonction publique et les cabinets ministériels afin de garantir une écoute équitable des acteurs et s'assurer ainsi que, lors des consultations conduites dans le cadre d'un processus décisionnel, l'ensemble des acteurs concernés ont pu faire part de leurs positions.

C. UNE ACTIVITÉ MAL PERÇUE OU MAL COMPRISE ?

Une image négative en France et en Europe, mais qui tend à évoluer

Encore aujourd'hui, le lobbying garde une connotation très négative en France. Ce terme est souvent remplacé par des termes plus neutres tels que : représentation des intérêts, relations institutionnelles, affaires publiques, plaidoyer, influence... Selon un sondage réalisé par TNS Sofres pour le collectif EU Citizens en janvier 2013⁵⁷, 78% des Français interrogés considèrent que le lobbying exercé par le secteur économique privé a trop d'influence sur le processus décisionnel européen. **Pour 81% d'entre eux, le lobbying exercé par ces intérêts économiques peut conduire à des décisions correspondant plus à des intérêts particuliers qu'à l'intérêt général.**

Différents arguments apportés au débat, dont ceux de Transparency France ainsi que le rapport de Christophe Sirugue, vice-président de l'Assemblée nationale, sur les lobbies à l'Assemblée nationale⁵⁸ publié en février 2013, marquent un changement dans la manière de considérer le rôle des représentants d'intérêts. Sur le site de l'Assemblée nationale, il est désormais écrit que « *les représentants d'intérêts sont un moyen pour le législateur de s'informer sur la manière dont la loi est appliquée et sur les moyens de l'améliorer. Ces informations sont, par nature, orientées puisqu'elles défendent un objectif particulier. Mais il revient au parlementaire de faire l'analyse des données qui lui sont transmises et de les confronter à d'autres pour en vérifier la véracité et la cohérence. L'activité des représentants d'intérêts est également utile pour permettre au décideur public de mieux connaître les attentes de la société civile* ». ⁵⁹

Une enquête réalisée en 2013 auprès des Premiers ministres, eurodéputés et personnalités politiques de 19 pays européens⁶⁰ témoigne également de ce changement de perception. **Parmi les personnalités françaises interrogées, près de 70% pensent qu'un lobbying éthique et transparent favorise le bon déroulement du processus politique.** La participation des acteurs économiques, sociaux et des citoyens au processus démocratique ainsi que l'apport d'informations utiles et à temps sont considérés comme les principaux aspects positifs du lobbying. Parmi différentes

⁵⁶ *Mon amie c'est la finance*, Mathias Thépot, Franck Dedieu et Adrien De Tricornot, Bayard, Janvier 2014

⁵⁷ <http://www.eu-citizens.org/FR/files/France%20FOTE%20tables%2025012013.pdf>

⁵⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport_bureau_2013.pdf, Février 2013

⁵⁹ http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet

⁶⁰ « *L'efficacité du lobbying en France et en Europe* », enquête réalisée par TNS Sofres pour Burson-Marsteller, Juin 2013

catégories d'acteurs, les organisations professionnelles sont considérées, dans cette étude, comme les plus transparentes, suivies des syndicats, des entreprises et des ONG. Néanmoins, pour 67% des personnes interrogées, le lobbying n'est pas suffisamment réglementé en France. Le manque de transparence et le caractère subjectif des informations apportées constituent les aspects les plus négatifs du lobbying. Parmi les mauvaises pratiques identifiées, 60% pointent le manque de transparence sur les intérêts représentés et 45% l'offre d'avantages non éthiques. L'étude montre également que 69% des sondés français ont déjà refusé un rendez-vous avec un lobbyiste, un pourcentage bien au-dessus de la moyenne européenne (50%).

Les principales formes du lobbying en France

Le lobbying a pour finalité l'influence de la décision publique. Alors que dans l'imaginaire collectif le lobbying se résume souvent à du copinage, à l'entretien de réseaux ou à des cadeaux et invitations adressés aux décideurs publics pour les convaincre d'adopter tel amendement ou tel décret, la réalité est plus complexe. Si ce type de pratique peut effectivement être observé (cf. encadré ci-dessous), il correspond à une forme de lobbying « à l'ancienne », différent de la communication d'influence enseignée aujourd'hui dans les écoles et les universités. Celles-ci sont en effet de plus en plus nombreuses à proposer des masters dédiés aux affaires publiques et à la représentation des intérêts. **Le lobbying repose ainsi aujourd'hui d'abord sur la transmission aux décideurs publics d'informations et d'expertises dans un objectif de conviction.**

Selon le rapport de Christophe Sirugue, le lobbying désigne notamment deux activités complémentaires. D'une part, le « *démarchage politique* » qui consiste « à créer des réseaux de contacts en vue de favoriser une issue favorable dans une négociation politique en cours » : rencontres avec des décideurs publics, transmission d'analyse et d'expertise, participation à des auditions/concertations ou à des comités d'experts, négociation avec les pouvoirs publics et d'autres groupes d'intérêts afin de créer des coalitions plus influentes, création de réseaux de rencontres (clubs parlementaires, dîners-débats...). D'autre part, la « *veille informationnelle* » qui consiste à « surveiller un secteur politique donné, afin de pouvoir réagir – préparer une position, une contre-expertise, une mobilisation – dans des délais aussi brefs que possible, dès lors que les intérêts du groupe sont en jeu. » A noter que le travail d'influence, exercé par rencontre directe dans l'enceinte physique des institutions publiques, peut aussi désormais se faire aisément à distance, avec un simple email.

A côté de ces voies traditionnelles, de nouveaux modes d'action se développent, qui prennent notamment appui sur la mobilisation des citoyens et des médias et leur expression directe. C'est ce que les anglo-saxons appellent le « grassroots lobbying ». L'objectif est de faire pression sur les décideurs à travers différents moyens : pétitions, lettres au gouvernement ou aux parlementaires, débats publics, tracts, marches... La mobilisation peut aller jusqu'à l'appel à la désobéissance civile. Pour cette recherche d'influence, les outils numériques offrent, là aussi, de multiples modalités de communication et d'intervention. La pratique se retrouve ainsi fréquemment chez les associations ou les citoyens qui se mobilisent pour interpeller directement les pouvoirs publics, mais aussi, ponctuellement, chez d'autres acteurs comme les entreprises ou les collectivités territoriales. On l'a vu par exemple récemment avec les stratégies d'influence menées sur Internet par les « Pigeons »⁶¹ ou encore les « Poussins »⁶² pour gagner le soutien de l'opinion. Certains groupes d'intérêts peuvent aussi parfois financer des think tanks, fondations ou associations, dont les

⁶¹ Mouvement lancé par de jeunes entrepreneurs de start-up et des entreprises high tech visant à bloquer la taxation des plus-values issues de la revente de parts de société, cf. ["Pigeons" : genèse d'une mobilisation efficace](#), Le Monde, 04/10/12

⁶² Mouvement des auto-entrepreneurs opposés à une réforme du régime d'auto-entrepreneur, cf. [Après les Pigeons, les Poussins: le gouvernement face à la grogne des auto-entrepreneurs](#), L'Express.fr, 30/05/13

rapports et analyses – que l'on peut croire indépendants – vont servir à la défense de leurs intérêts. Par exemple, la fondation Prometheus se présente comme un « *think tank français consacré à la mondialisation* »⁶³. Créé par deux anciens députés et une dizaine de grands groupes français du secteur de la défense et de la santé notamment, la fondation publie régulièrement des articles très critiques à l'égard des ONG, à travers notamment son « Baromètre de transparence des ONG ». Or comme le note le magazine *Diplomatie*, parmi les sociétés qui financent Prometheus, « *la plupart d'entre elles figurent parmi les mauvais élèves des ONG environnementales* »⁶⁴.

Enfin, une autre modalité de l'influence réside dans la construction de coalitions entre différents acteurs, parfois de catégories différentes (ONG et entreprises, associations et collectivités...) qui décident de former un front commun (solidarité de profession, de filière ou d'intérêts) pour peser davantage et pour réduire les coûts. Sur les questions de lutte contre les paradis fiscaux par exemple, la création de la « Plateforme Paradis fiscaux et judiciaires »⁶⁵, qui réunit 18 organisations de la société civile française (syndicats, ONG de développement, associations de lutte contre la corruption, associations confessionnelles ou encore organisations environnementales), a permis un travail collectif d'expertise et de plaidoyer, ce qui a contribué à donner toute sa place aux recommandations de la société civile dans le débat public.

➔ **Ces nouvelles formes du lobbying accréditent le constat de Transparency France selon lequel l'encadrement de l'influence ne peut se résumer à la création d'un registre et de badges des représentants d'intérêts.**

⁶³ <http://www.fondation-prometheus.org/wsite/presentation/presentation-generale/>

⁶⁴ « Baromètre de transparence des ONG : Le monde vu par les ONG », *Diplomatie*, n°10 hors-série, décembre 2009-janvier 2010, pp. 84-85

⁶⁵ <http://www.stopparadisfiscaux.fr/>

L'INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC EN FRANCE SUR LES POLITIQUES DE SANTÉ PUBLIQUE

Extrait d'une étude du Comité national contre le tabagisme⁶⁶

CETTE ÉTUDE, PUBLIÉE LE 22 MAI 2014 PAR LE COMITÉ NATIONAL CONTRE LE TABAGISME (CNCT), RÉVÈLE CERTAINES PRATIQUES D'INFLUENCE OBSERVÉES CHEZ DES INDUSTRIELS DU TABAC. CES PRATIQUES CORRESPONDENT À LA VISION QU'EN A SOUVENT LE GRAND PUBLIC, QUALIFIÉ PAR CERTAINS DE « LOBBYING À LA PAPA ». CET EXTRAIT EST CONSACRÉ AUX CADEAUX ET INVITATIONS ADRESSÉS AUX RESPONSABLES PUBLICS OU « PROGRAMMES D'HOSPITALITÉ ». CE TYPE DE PRATIQUE A ÉGALEMENT ÉTÉ POINTÉ DU DOIGT EN JUIN 2013 PAR LE MAGAZINE CASH INVESTIGATION QUI S'ÉTAIT INTRODUIT À UN DÎNER ORGANISÉ POUR LE « CLUB DES PARLEMENTAIRES AMATEURS DE HAVANE » ET PAYÉ PAR BRITISH AMERICAN TOBACCO.

Loges au Stade de France

Les fabricants Philip Morris International et British American Tobacco y louent à l'année des loges. Le coût annuel de location est estimé à 170 000 € pour 22 manifestations, soit 650 € par personne. Japan Tobacco International, qui ne dispose pas d'une loge à l'année, achète régulièrement des places VIP en "Siège Premier". Le coût de la place est de 500 € en moyenne.

Loges à Roland-Garros

Philip Morris International (PMI), British American Tobacco (BAT) et Japan Tobacco International (JTI) louent à l'année des loges à Roland-Garros. Une loge de 4 places pour BAT, une loge de 8 places pour JTI, et un salon privatif pour PMI. Coût moyen de la place : 1200 €.

Le 2 juin 2013, le journal « Le Journal du Dimanche » abordait notamment la location par les dirigeants de British American Tobacco d'une loge (pour plus de 50 000 €) à Roland Garros où étaient conviés le numéro deux des Douanes, Henri Havard, ainsi que plusieurs membres de cabinet des ministres de l'Économie, Pierre Moscovici, et de l'Intérieur, Manuel Valls.

Un constat du CNCT, intervenu pendant les internationaux de Roland Garros de 2013, fait état d'un soutien de plusieurs fabricants de tabac à la Fédération Française de Tennis (FFT) à l'occasion de cet événement. L'association s'est rendue sur place et a pu relever qu'il « *existait bien des relations contractuelles entre la FFT et les sociétés Philip Morris d'une part, et British American Tobacco d'autre part* ». Elle a également noté l'existence d'une tente louée dans le Village à la société Davidoff. L'association a pu obtenir les contrats passés entre la FFT et les divers fabricants de tabac, et a constaté que la FFT a fourni aux sociétés Davidoff, Philip Morris France et BAT France, des espaces de relations publiques leur permettant de faire de la propagande en faveur du tabac, en contrepartie de versements dont le total s'élève à 1 099 173 € HT.

Ces opérations constituent une forme de propagande en faveur du tabac et de parrainage illicites d'une compétition sportive par des fabricants de tabac. Il s'agit de pratiques qui vont donc clairement à l'encontre des dispositions du traité⁶⁷ dans le domaine de la non ingérence de l'industrie du tabac au travers de cadeaux réalisés en direction de décideurs et de leaders d'opinion influents, mais également au regard des dispositions d'interdiction de toute forme de publicité, promotion et parrainage en faveur du tabac.

Soirées Cinéma

Japan Tobacco International organise plusieurs fois par an des "soirées cinéma". Le coût moyen de la

⁶⁶ <http://www.cnct.fr/pression-sur-la-decision-politique-69/1-les-programmes-d-hospitalite-1-115.html>

⁶⁷ [Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac](#), adoptée par la Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 2003

place est de 150 €. A titre d'exemple, une invitation à l'avant-première du film de Woody Allen « Midnight in Paris » était envoyée en mai 2011 par le Président, Daniel Sciamma, et Denis Fichot, le Directeur des Relations Extérieures, aux membres de Cabinets du Gouvernement, notamment du Ministère de la Santé.

Parc des Princes

British American Tobacco possède quatre abonnements au Parc des Princes, en Tribune D Rouge, tribune la plus chère. Le coût unitaire annuel de l'abonnement est de 2300 €.

Rencontres avec des collaborateurs d'élus

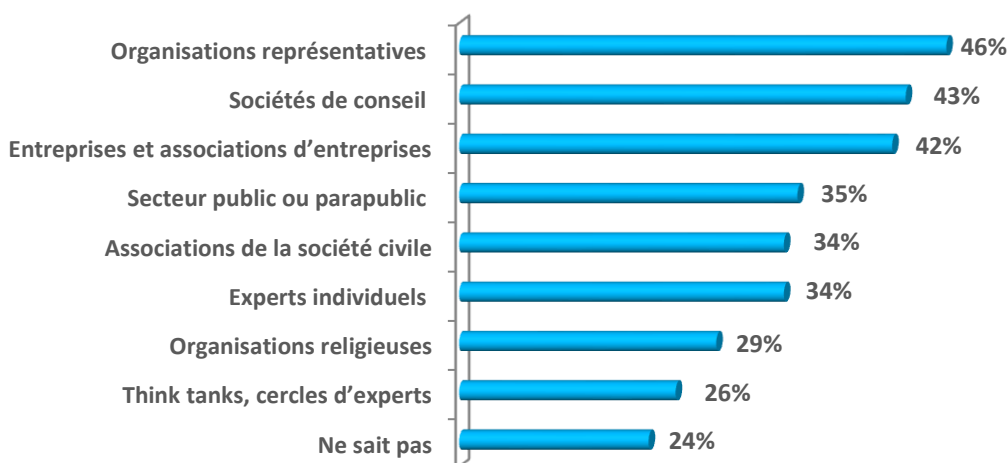
Seita-Imperial Tobacco invite régulièrement les collaborateurs d'élus, notamment les assistants parlementaires. Le coût moyen est de 50€ à 100€ par personne. Ce point est développé dans la suite du rapport.

Toutes ces pratiques qui s'apparentent à des cadeaux offerts aux élus sont totalement contraires au traité de l'OMS que la France a ratifié. Par ailleurs, les coûts de ces initiatives pour la majorité dépassent très largement les seuils fixés par le code de déontologie.

A cela s'ajoutent toutes les manifestations festives conçues dans le cadre de clubs d'affinités (le club des Parlementaires Amateurs de Havanes) et de réflexion (le cas du Networking Business Club).

Des acteurs très variés

Un sondage ViaVoice-Contexte-Transparency International France, publié en mai 2014, révèle que **les Français n'ont pas une vision claire des acteurs du lobbying**. Si 61% des cadres identifient les cabinets de conseil comme faisant du lobbying, ce chiffre tombe à 43% pour l'ensemble des personnes interrogées. En outre, 24% déclarent ne pas savoir. Si l'on observe cependant la hiérarchie des réponses, **les Français identifient d'abord comme faisant du lobbying des acteurs connus pour leur fonction de représentation** (associations professionnelles, syndicats, associations d'élus...), ce qui peut amener à sous estimer l'influence passant par d'autres acteurs moins visibles ou moins identifiés dans ce rôle.



Les responsables publics interrogés dans l'étude de Burson-Marsteller ont, pour leur part, une vision plus précise. Ainsi, ils citent massivement les agences de relations publiques (93%), les organisations professionnelles (83%), les fédérations d'entreprises (81%) et les entreprises (76%). Arrivent ensuite les cabinets d'avocats (69%), les ONG (64%), les syndicats (60%) et les think tanks (57%). Les ambassades, universitaires, journalistes et citoyens, avec moins de 40%, ont moins

tendance à être considérés comme des lobbyistes par les décideurs publics.

- **Typologie développée par Transparency France**

Pour favoriser une vision plus précise des acteurs concernés, Transparency France a développé une typologie qui permet de réunir les acteurs par finalité et pas seulement par statut juridique. Elle permet ainsi de faire une analyse plus précise des acteurs inscrits sur les registres que celles fournies aujourd'hui par l'Assemblée nationale et le Sénat.

➔ **Le cas par exemple des associations mérite de distinguer beaucoup plus clairement les associations composées de personnes morales, d'élus ou de citoyens, alors que les typologies des registres parlementaires les amalgament.**

Secteur public ou parapublic	
Services publics ou administratifs	Recherche
Agences, autorités et organisations autonomes	Institutions
Exécutifs	Entreprises à capitaux publics, EPIC, ...
Organisations représentatives	Secteur économique privé
Associations professionnelles	Entreprises
Syndicats salariaux	Associations d'entreprises
Organisation d'élus	Conseils privés
Chambres consulaires	
Syndicats patronaux	
Organisations de la société civile	Experts individuels
Associations, ONG	
Fondations	
Think-tanks	
Organisations religieuses	

D. UNE PROFESSION QUI PROMET L'AUTORÉGULATION

Les chartes de déontologie des associations de lobbyistes

Plusieurs associations de lobbyistes se sont constituées depuis le début des années 1990. L'Association Française des Cabinets de Lobbying (AFCL)⁶⁸ a été créée en 1991 et regroupe les principaux cabinets de conseil en lobbying. Le réseau BASE (Business, Affaires publiques, Stratégie et Éthique)⁶⁹, créé en 2004, est composé de spécialistes du lobbying issus d'univers différents (entreprises, cabinets de conseil, avocats, ONG...). L'Association professionnelle des Responsables des Relations avec les Pouvoirs publics (ARPP)⁷⁰ est composée de responsables des affaires publiques de certaines entreprises et organisations professionnelles. Enfin, l'Association des

⁶⁸ Charte de déontologie professionnelle de l'AFCL : <http://www.afcl.net/deontologie/>

⁶⁹ Charte du lobbyiste de BASE : <http://www.reseabase.fr/membres/charte-du-lobbyiste/>

⁷⁰ Charte de déontologie de l'ARPP : <http://www.arpp.net/charte/default.asp> (site en maintenance, charte non accessible)

Avocats Lobbyistes (AAL)⁷¹, plus récente, vise à promouvoir le rôle des avocats dans la représentation d'intérêts, une activité qui se développe de plus en plus.

Ces associations ont vocation à développer et structurer la profession et à représenter leurs intérêts. **Chacune d'entre elles affirme désormais des principes déontologiques dans une charte de déontologie que les adhérents s'engagent à respecter.** L'affirmation de ces règles constitue une recherche de reconnaissance de la profession par les tiers et permet d'apporter une garantie à leurs clients. Elle est cependant aussi parfois vue comme une tentative de prévenir l'adoption de toute législation contraignante.

Ces chartes comportent des règles similaires : incompatibilités professionnelles, respect des réglementations (registres), transparence sur les intérêts représentés ou encore interdiction de conflit d'intérêts entre ses différents clients pour les cabinets de conseil. En cas de non-respect du code de déontologie, l'exclusion est la règle. **Le doute subsiste néanmoins sur l'effectivité de cette sanction en l'absence de tout mécanisme de contrôle.**

Des initiatives de lobbying responsable accompagnées par Transparency International France

Outre cette démarche collective d'autorégulation, sous l'effet conjugué d'un encadrement du lobbying qui se précise en Europe et en France et de l'action d'associations et d'ONG, des entreprises prennent individuellement conscience de la nécessité de rendre leurs pratiques plus transparentes. **On peut remarquer que celles qui avaient déjà travaillé à l'élaboration de meilleurs standards en matière de prévention de la corruption sont plus facilement enclines à cette amélioration.**

Transparency France travaille à mettre cette question à l'agenda public depuis 2008, ce qui l'a amené à échanger régulièrement avec des organisations, puis à les aider à adapter leurs pratiques de lobbying aux meilleurs standards. **L'association a ainsi contribué à l'élaboration de la charte de lobbying de plusieurs entreprises**⁷². La première expérience fut conduite avec le groupe Lafarge qui a été la première entreprise française à élaborer puis à rendre publique, en avril 2010, sa charte de lobbying. Cette charte fixe un cadre général à l'exercice des activités de lobbying à tous les niveaux de l'entreprise et s'applique aux relations avec l'ensemble des décideurs publics (associations professionnelles, parlementaires, fonctionnaires, think tanks etc.). En parallèle de la publication de cette charte, Transparency France a rendu public un commentaire rendant compte du travail conduit avec Lafarge⁷³. Les deux partenaires ont ainsi rendu apparent le dialogue instauré sur cet enjeu.

En février 2014, sept entreprises membres de Transparency France⁷⁴ **se sont par ailleurs engagées, dans une déclaration commune,** à promouvoir un lobbying transparent et intègre et à tenir compte des principes recommandés par Transparency France dans leurs démarches de lobbying⁷⁵. Depuis, d'autres entreprises – les signataires ont un chiffre d'affaires cumulé mondial de 266 milliards d'euros – ont signé cette déclaration qui est ouverte à toutes les organisations (membres et non membres de Transparency France) qui souhaitent avancer sur ce sujet et ouvrir des voies, en lien avec leurs engagements de responsabilité sociétale.

⁷¹ Règlement de l'Association des Avocats Lobbyistes : http://www.avocats-lobbying.com/Notre-deontologie-professionnelle_a20.html

⁷² Exemples de chartes de lobbying adoptées par des entreprises françaises : http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Lobbying_actions_entreprises.php

⁷³ *Commentaires de Transparency International France sur la Charte de lobbying de Lafarge*, Mai 2010

⁷⁴ BNP Paribas, Crédit Agricole SA, L'Oréal, Lafarge, La Française des Jeux, La Poste, Pernod Ricard et Tilder

⁷⁵ *Déclaration commune des entreprises membres de Transparency International France sur le lobbying*, Février 2014

→ Pour Transparency France, l'intégrité des pratiques de lobbying doit faire partie intégrante de la politique de RSE.

Enfin, dans le cadre de cette volonté d'accompagnement des entreprises pionnières, Transparency France a mis au point une **formation dédiée aux bonnes pratiques de lobbying** à destination des collaborateurs des entreprises qui souhaitent diffuser en interne les principes promus par l'association. Par un rappel des principes et des recommandations de l'association ainsi que par une sensibilisation aux risques juridiques et d'image, l'objectif est de conduire les collaborateurs de l'entreprise à s'interroger sur leurs pratiques. Des mises en situation permettent par ailleurs de leur donner les outils pour les aider à gérer les situations difficiles, par exemple, les comportements à adopter en matière de cadeaux et invitations adressées aux décideurs publics.

PARTENARIAT ORIGINAL DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE AVEC L'AGENCE EUROPÉENNE DE NOTATION EXTRA-FINANCIÈRE VIGEO

Une structuration nouvelle du lobbying dans la RSE, instaurée par Transparency France

CETTE ÉTUDE DE CAS ILLUSTRE L'EFFET MOTEUR – ET VERTUEUX – DU PARTENARIAT ORIGINAL INITIÉ PAR TRANSPARENCY FRANCE AVEC VIGEO⁷⁶ : EN MOBILISANT UN PARTENAIRE QUALIFIÉ ET INTERNATIONAL, EN FAISANT ENTRER UN NOUVEAU CRITÈRE DANS L'ANALYSE DE RESPONSABILITÉ ET DE PERFORMANCE, EN DOCUMENTANT OBJECTIVEMENT ET EN QUALIFIANT LES PRATIQUES, EN CONSTITUANT UN SYSTÈME DE VALORISATION DES MEILLEURES ET, ENFIN, EN CRÉANT UNE DYNAMIQUE D'ENTRAÎNEMENT DES ACTEURS. DE NOMBREUSES ENTREPRISES FRANÇAISES RECONNAISSENT D'AILLEURS AUJOURD'HUI QUE LA RÉFLEXION QU'ELLES ONT INITIÉE – OU QUI EST EN COURS – SUR LEURS PRATIQUES DE LOBBYING A LARGEMENT ÉTÉ FAVORISÉE PAR L'ÉLABORATION DE CE NOUVEAU CRITÈRE D'ÉVALUATION.

En juillet 2009, Transparency France et l'agence européenne de notation extra-financière Vigeo ont conclu un accord de partenariat⁷⁷ qui a abouti à l'intégration en juillet 2010, pour la première fois dans la notation extra-financière en général, d'un critère sur « *la transparence et l'intégrité des pratiques d'influence* » dans le référentiel de notation de la responsabilité sociale des entreprises de Vigeo.

Ce nouveau critère permet désormais aux analystes de mesurer comment les entreprises prennent des engagements et en rendent publiquement compte, les dispositifs et les ressources qu'elles mobilisent pour déployer leur stratégie – en interne ou par appel à des organismes spécialisés (cabinets de lobbying, associations professionnelles...) – pour prendre part aux expertises et aux processus législatifs et réglementaires susceptibles d'affecter leurs intérêts. Le critère permet aussi le suivi des outils mis en place et des controverses qui peuvent être relevées quant à leurs pratiques de lobbying.

Cette prise en compte du lobbying est une véritable avancée dans la mesure où elle conduit les entreprises à prendre des engagements publics pour développer des stratégies d'influence plus transparentes, intègres et responsables, qu'observateurs et société peuvent suivre. Par ailleurs, prendre en compte ce critère dans une notation extra-financière permet de valoriser les entreprises qui ont les meilleures pratiques et indiquent ainsi la voie à d'autres, avec l'objectif de créer une dynamique d'entraînement collectif.

Enfin, alors qu'on manque d'informations objectives sur le sujet, Transparency France, par ce partenariat, fournit tant aux entreprises qu'aux décideurs publics et à la société, des informations indépendantes sur les pratiques des entreprises et permet ainsi de mieux documenter la question, ce qui est l'un des objectifs que s'est donné l'association.

Origine du partenariat

À l'origine de ce partenariat, Transparency France, représenté au Conseil d'administration de Vigeo, l'a convaincue que la question du lobbying était un enjeu fort de gouvernance et de démocratie, qui devait faire partie intégrante de l'évaluation des politiques de responsabilité sociale des acteurs économiques. L'une des principales recommandations de l'association est d'affirmer aux représentants d'intérêts la nécessité de conduire leur démarche de lobbying en cohérence avec leurs engagements pris au titre de la RSE alors même que, très souvent, ces deux fonctions (RSE / Affaires publiques ou institutionnelles) ont dans l'entreprise des managements distincts. En effet, une entreprise ne peut, d'un côté, afficher des engagements forts pour leur responsabilité sociétale, par exemple, en matière de respect de l'environnement ou de lutte contre les discriminations et, de l'autre, défendre auprès des

⁷⁶ Vigeo fournit des analyses Investissement Socialement Responsable (ISR) aux investisseurs et gestionnaires d'actifs sur 2700 émetteurs européens, asiatiques et américains dans le but de les aider dans le choix de leurs portefeuilles. L'agence effectue également des audits en responsabilité sociale. Le suivi de Vigeo nourrit la notation de sociétés dans les indices ESG NYSE-Euronext et Vigeo : Europe, Monde, France, UK (créés en 2012), Bénélux 20, Eurozone 120 et US 50.

⁷⁷ [Vigeo va noter les pratiques de lobbying](#), communiqué de presse de Vigeo et Transparency France, 18/06/2010

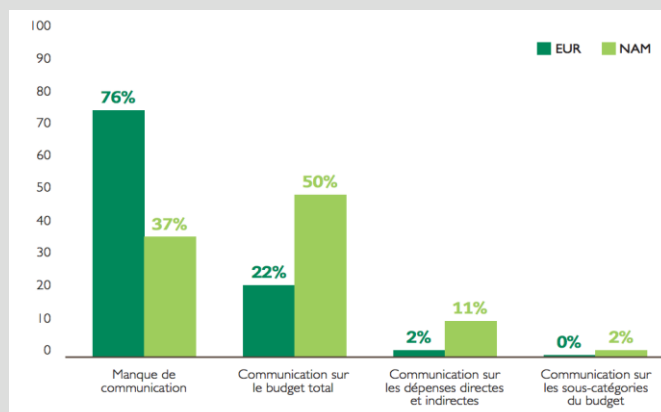
pouvoirs publics, des positions contre la réduction des émissions de CO² ou contre la parité. D'autre part, l'entreprise ne peut afficher une politique de responsabilité à l'égard de diverses parties prenantes, sans indiquer que les autorités publiques sont des parties prenantes majeures, et ce qui inspire la relation avec elles.

Vigeo et Transparency France ont coopéré pour développer ce nouveau critère. L'association, par ses analyses et son expérience du sujet, a conseillé Vigeo tout au long du processus. Une fois le critère établi, Transparency France a également contribué à sa présentation aux équipes de Vigeo à travers un séminaire de présentation générale en amont et une rencontre de l'ensemble des équipes internationales en 2010, puis par des formations à destination des analystes et des auditeurs.

Une première étude comparative publiée en 2013

Sur la base de ce critère, Vigeo a passé en revue et comparé, de 2010 à 2013, 745 entreprises d'Europe et d'Amérique du Nord, ce qui a conduit à la publication d'une première étude comparative en juin 2013⁷⁸. Il ressort de cette première étude que les entreprises évaluées ont encore de vrais efforts à fournir pour convaincre du caractère responsable de leurs relations avec les décideurs publics. L'étude a également permis de montrer que les dépenses de lobbying avaient augmenté de plus de 100% en 14 ans aux États-Unis, confirmant ainsi l'analyse de Transparency France selon laquelle beaucoup de moyens sont mobilisés pour l'influence dans une tendance croissante.

Les performances des entreprises sont globalement faibles : la moyenne des notes obtenues est de 20 sur 100. L'étude révèle néanmoins un degré de maturité plus élevé des entreprises d'Amérique du Nord – 24% déclarent ne publier aucune information sur leurs activités de lobbying – par rapport aux entreprises européennes pour qui cette proportion s'élève à 54%. Concernant la transparence financière, seulement 10% des entreprises américaines et 2% des européennes communiquent leurs dépenses de lobbying.



L'étude montre par ailleurs que, dans la plupart des entreprises, la mise en cohérence de la stratégie de lobbying avec la politique RSE n'est pas assurée. Aucune entreprise ne rend public un engagement explicite garantissant la conformité de sa stratégie de lobbying avec les standards internationaux ou avec sa propre politique de RSE. Pour Vigeo, ce décalage constitue clairement un risque, notamment en termes de réputation et, en particulier, pour les entreprises dont les engagements en matière de responsabilité sociale sont les plus avancés. En effet, une entreprise soucieuse de sa politique RSE ne peut plus aujourd'hui ignorer la question de la transparence et de l'intégrité de ses pratiques de lobbying. L'étude réalisée avec le concours de Transparency France a été citée dans le rapport d'activité 2013 fourni par Vigeo à ses actionnaires et toutes ses parties prenantes.⁷⁹

Un effet d'entraînement sur différents secteurs d'activité

Cette étude a constitué un point zéro permettant de savoir d'où l'on part afin, lors de prochaines

⁷⁸ [Transparence et intégrité des pratiques de Lobbying : Un nouvel enjeu pour la RSE](#), Étude Vigeo, Juin 2013

⁷⁹ [Rapport d'activité de Vigeo](#), 2013

éditons, de constater les progrès accomplis ou non. Depuis l'annonce de la création de ce critère dans la notation extra-financière, de plus en plus d'entreprises s'interrogent et ont engagé une réflexion sur leurs pratiques de lobbying. Des entreprises pionnières, pour la plupart membres ou accompagnées par Transparency France, se sont ainsi dotées de chartes de lobbying ou ont pris des engagements publics. En témoigne la signature récente de la déclaration commune des entreprises membres de Transparency France⁸⁰, venant en soutien aux principes énoncés par l'association. Une deuxième étude devrait être publiée en 2015.

E. CONTRÔLE DU LOBBYING : QUEL RÔLE POUR LES MEDIAS ET LES ONG ?

Situation et rôle de la presse d'investigation

Selon Reporters sans frontières (RSF), la France est un pays traditionnellement respectueux de la liberté de la presse⁸¹. Le paysage médiatique français se caractérise par une grande pluralité des organes de presse et de radios, au nombre de 1200 depuis la fin du monopole étatique en 1982. Si l'indépendance des médias est garantie en théorie, des exceptions ont toutefois été introduites dans le droit français pour protéger la réputation ou les droits d'une tierce partie (diffamation par exemple). **L'accès aux sources et l'indépendance éditoriale sont par ailleurs parfois mis à mal.** Comme le souligne l'ONG Freedom House, les médias français sont majoritairement détenus par des intérêts économiques privés, parfois proches de personnalités politiques⁸². Pour RSF, l'année 2013 a par ailleurs été entachée par la décision de faire retirer des sites de Mediapart et du Point les enregistrements clandestins du majordome à l'origine de l'affaire Bettencourt, « *une atteinte grave à liberté de la presse* » selon l'ONG⁸³. Au-delà, la principale menace qui pèse aujourd'hui sur l'indépendance de la presse concerne sa situation financière. Le développement d'Internet et de l'information gratuite bouleverse le modèle économique de la presse traditionnelle, notamment la presse écrite généraliste, dont les recettes publicitaires s'effondrent. Cette « crise de la presse » conduit à une baisse constante des budgets, en premier ceux consacrés à l'investigation.

Dans le même temps, Internet offre un nouveau support pour l'investigation. Ainsi, la création fin 2007 du site d'information Mediapart a permis de mettre au jour plusieurs affaires politico-financières dont la justice s'est ensuite saisie (affaires Karachi, Woerth-Bettencourt ou Cahuzac). Parallèlement, on assiste à un nouvel engouement de la télévision pour l'investigation qui a multiplié, ces deux dernières années, les émissions et reportages sur ces mêmes affaires : diffusion sur Arte des documentaires « *L'argent, le sang et la démocratie* » sur l'affaire Karachi, « *Goldman Sachs, la banque qui dirige le monde* », « *Évasion fiscale, le hold-up du siècle* » ; magazine *Cash Investigation* lancé sur France 2 en 2012 ; documentaire sur France 5 sur la « *Grande évasion fiscale* », etc. *Cash investigation* est par exemple à l'origine d'une controverse sur le lobby du tabac en juin 2013. Dans l'une de ses émissions, la journaliste Elise Lucet avait fait irruption lors d'un déjeuner organisé entre des industriels du tabac et des élus membres du « Club des parlementaires amateurs de havane ». Estimé à 10 000 euros, ce repas avait été payé par le fabricant de cigarettes British American Tobacco. Repris par de nombreux médias, ce déjeuner, qui révèle un mélange des

⁸⁰ [Des entreprises membres de Transparency International France s'engagent en faveur de la transparence du lobbying](#), communiqué de presse de Transparency France, 25 février 2014

⁸¹ Classement mondial de la liberté de la presse 2014 : <http://rsf.org/index2014/fr-index2014.php>

⁸² <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/france#.U3NH7nZEl8>

⁸³ <http://rsf.org/index2014/fr-union-europeenne-et-balkans.php>

genres, illustre la forme que peut prendre un lobbying opaque et insidieux.

C'est d'ailleurs souvent sous cet angle simplificateur que le sujet du lobbying est abordé dans les médias français. Les articles consacrés au sujet s'attachent souvent à dénoncer l'action des lobbies puissants de certains secteurs (industrie pharmaceutique, tabac, nucléaire, agroalimentaire, produits phytosanitaires, banques et assurances...), les multinationales les incarnant plus spontanément dans les médias et auprès des citoyens que d'autres acteurs. Ce traitement médiatique, s'il a le mérite de mettre en lumière les pressions effectuées et les dérives qui peuvent exister, oublie, trop souvent, l'autre dimension du sujet, à savoir le cadre et les règles de comportement que doivent se fixer les décideurs publics.

➔ **Les décideurs publics sont moins souvent interrogés sur leurs responsabilités alors même que leur mandat s'effectue sur fonds publics et au nom des citoyens.**

A noter que les journalistes français, contrairement à leurs homologues anglo-saxons, n'ont encore jamais rendu publique d'opération visant à « piéger » des acteurs publics en se faisant passer pour des lobbyistes. C'est ce type de technique d'enquête qui avait été à l'origine, en 2011, du scandale « Cash for amendments », mettant en cause quatre députés européens ayant accepté des pots-de-vin pour faire passer des amendements.

Le rôle des organisations de la société civile

S'il intéresse les médias, le sujet du lobbying fait également l'objet d'un intérêt croissant de la part des associations, notamment celles engagées sur les questions de transparence ou de démocratie. Pionnière en 2008, en parallèle de l'association Adéquations, Transparency France a été rejoint par d'autres organisations comme Anticor et Regards citoyens. Toutes n'ont pas le même positionnement. Certaines souhaitent interdire le lobbying exercé notamment par les grands intérêts économiques. Transparency France s'attache, pour sa part, à promouvoir et à encourager un encadrement pour des pratiques transparentes et responsables.

Ces dernières années, plusieurs actions novatrices ont été menées pour permettre aux citoyens d'avoir un regard éclairé sur l'action de leurs représentants et de ceux qui les conseillent. **En 2011, Regards Citoyens et Transparency France ont coopéré pour livrer au débat public des informations nouvelles sur les rencontres entre députés et acteurs publics et privés** (étude sur l'influence à l'Assemblée nationale citée précédemment)⁸⁴. Cette étude correspond à l'un des objectifs de Transparency France de mieux documenter le sujet alors que trop peu d'informations objectives sont disponibles et, ainsi, de faciliter une analyse moins teintée d'idéologie ou d'*a priori*.

En mai 2014, Contexte, journal en ligne sur les politiques publiques françaises et européennes, et Transparency France ont lancé une base de données appelée « Positions »⁸⁵, qui recense les prises de parole des représentants d'intérêts (entreprises, fédérations professionnelles, syndicats, think tanks, associations...) dans le débat public. Ce projet s'inspire des recommandations de Transparency France qui préconise la publication des positions et des arguments transmis aux décideurs publics. Ainsi, Transparency France, après avoir porté la recommandation, a contribué à la création d'un outil permettant de la rendre opérationnelle.

Enfin, il faut noter que plusieurs associations sont très engagées en faveur de l'open data : LiberTic, Regards citoyens ou encore Open Data France qui rassemble des collectivités locales, pour n'en citer que quelques unes.

⁸⁴ http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Etude_TI_France_Regards_citoyens.php

⁸⁵ <https://positions.contexte.com/>

IV. TRANSPARENCE, INTÉGRITÉ ET ÉQUITÉ D'ACCÈS : POUR UN ENCADREMENT EN TROIS DIMENSIONS

A. TRAÇABILITÉ DE LA DÉCISION PUBLIQUE, OÙ EN EST-ON ?

Une transparence renforcée à l'Assemblée nationale depuis 2013

Suite au changement de majorité en 2012, Christophe Sirugue, vice-président de l'Assemblée nationale, est nommé à la tête de la Délégation chargée des représentants d'intérêts, succédant à Marc Le Fur qui avait institué le premier dispositif (cf. [III. Historique de l'encadrement du lobbying en France](#)). A ce titre, Christophe Sirugue est chargé de piloter un groupe de travail sur « la présence et l'organisation du lobbying à l'Assemblée » pour lequel Transparency France est auditionné en décembre 2012. En février 2013, il présente un rapport et 15 propositions pour réformer le dispositif d'encadrement du lobbying. En juin 2013, le Bureau de l'Assemblée adopte une partie de ces propositions. Ces nouvelles règles entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2013.

→ **Le nouvel encadrement ne figure cependant toujours pas dans le Règlement de l'Assemblée nationale et l'inscription sur le registre est toujours volontaire.**

Alors qu'auparavant l'attention était uniquement portée sur les représentants d'intérêts, le nouveau dispositif prévoit quelques règles pour les députés – cependant, en l'absence d'information et de sanction en cas de manquement, il est difficile aujourd'hui de savoir dans quelle mesure elles sont effectivement respectées. Une instruction générale du bureau adoptée en octobre 2013 instaure une **empreinte législative**⁸⁶. Les députés ont désormais l'obligation de mentionner, à la fin des rapports parlementaires, la liste de l'ensemble des organisations auditionnées et de distinguer, le cas échéant, celles qui sont inscrites sur le registre. Si aucune audition n'a été réalisée, le rapport doit le signaler. Cette obligation découle directement de l'un des constats de l'étude de Transparency France sur l'influence à l'Assemblée nationale et de sa recommandation : 62% des rapports analysés ne comportent pas de liste des personnes et organisations auditionnées. L'objectif de l'association visant à documenter la question du lobbying a donc permis de donner une base solide à cette recommandation et de la voir adoptée. Cette règle ne s'applique cependant qu'à l'Assemblée et ne permet d'accéder à l'information qu'une fois le rapport publié. **Il n'est pas possible de connaître, en temps réel, les contacts organisés.**

Autre règle applicable aux députés, le nombre de **badges de collaborateurs bénévoles est limité à deux par député**, avec des critères précis d'attribution⁸⁷, afin d'empêcher que certains représentants d'intérêts ne bénéficient de badges permanents.

Rappelons aussi qu'un déontologue indépendant a été instauré en 2011. Si sa mission première est d'abord la prévention des conflits d'intérêts, il peut être amené à travailler en collaboration avec la

⁸⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/igb.asp>

⁸⁷ Toute demande de badge de collaborateur bénévole n'est autorisée que « pour des raisons familiales, pour des stagiaires ou, éventuellement, en lien avec un mandat local ou une responsabilité dans un organisme extérieur. »

Délégation chargée des représentants d'intérêts.

Concernant les représentants d'intérêts, un nouveau registre a été mis en ligne le 1^{er} janvier 2014. Pour s'inscrire, les représentants d'intérêts doivent compléter des formulaires, directement inspirés de ceux en vigueur au sein des institutions européennes. Ces formulaires sont différents selon la catégorie d'acteurs : sociétés de conseil, entreprises privées, organisations professionnelles et syndicats, ONG et associations, groupes de réflexion, organismes de recherche ou universitaires, autorités administratives et organismes publics. L'inscription, sur une base volontaire, est automatique. L'inscription est désormais automatique ; le filtre exercé par la précédente Délégation, qui se caractérisait par une opacité des décisions, est supprimé.

➔ **Dans un souci d'exemplarité, Transparency France a fait en sorte d'être l'une des toutes premières associations inscrites.**

Afin d'inciter les représentants d'intérêts à s'enregistrer, **l'Assemblée essaie également de valoriser ceux qui font la transparence.** D'une part, un système d'alerte est créé ainsi que la possibilité de mettre en ligne sa contribution sur un portail Internet dédié et de voir son nom distingué dans les rapports parlementaires⁸⁸. D'autre part, ce nouveau registre permet de valoriser les bonnes pratiques déjà adoptées par certains acteurs. Par exemple, à la demande de Transparency France, les entreprises qui se sont dotées d'une charte de lobbying peuvent y faire référence dans le registre.

Des informations précises sur les activités conduites annuellement en matière de lobbying sont demandées : dossiers législatifs concernés, participation à des auditions, réunions, colloques, rédactions d'argumentaires, etc. Désormais, l'organisation doit indiquer le nombre total de personnes qui participent à la représentation de ses d'intérêts, mais cinq personnes, au maximum, peuvent bénéficier d'une carte de représentant d'intérêts.

Des informations sont également demandées sur les budgets. Les cabinets de consultants, les cabinets d'avocats et les consultants indépendants doivent indiquer les noms de tous les clients pour lesquels ils exercent une activité de représentation d'intérêts auprès du Parlement ainsi que le chiffre d'affaires par secteur ou domaine d'activité (agriculture, défense, finances, gouvernance...). Les autres catégories d'acteurs doivent déclarer une estimation des coûts associés à leurs activités de lobbying (coûts salariaux, de secrétariat ou d'immobilier, honoraires versés à des sociétés de conseils). Les associations et ONG, les organismes publics et autorités administratives, les organisations professionnelles et syndicats ainsi que les groupes de réflexion et organismes de recherche doivent aussi préciser leurs sources de financement. Les budgets déclarés ne se rapportent cependant qu'aux activités conduites auprès de l'Assemblée nationale. Ils n'incluent pas l'ensemble du budget consacré par l'organisation à ses différentes activités de lobbying, ni les contributions versées aux associations professionnelles et autres organisations. Par ailleurs, les chiffres sont donnés de manière agglomérée rendant impossible les vérifications. Selon de nombreuses entreprises et organisations, ce focus sur les activités conduites auprès de l'Assemblée nationale rend complexe la détermination du montant à déclarer dans la mesure où il est souvent difficile de décomposer une action de lobbying menée auprès de différentes institutions.

Enfin, il est désormais **interdit aux groupes d'intérêts d'organiser des colloques** à l'Assemblée dans lesquels une participation financière est demandée aux intervenants.

⁸⁸ Exemple de mention trouvée dans un rapport de l'Assemblée : « Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale. »

- **Des efforts à poursuivre**

Le nouveau dispositif de l'Assemblée constitue une réelle avancée dans la mesure où, en demandant plus d'informations, il permet de mieux cerner l'identité et l'activité des différents groupes d'intérêts qui souhaitent rencontrer les députés. **Ainsi que Transparency France l'avait recommandé, Christophe Sirugue a annoncé qu'il ferait, chaque année, une évaluation du dispositif, ce qui devrait permettre de le renforcer au regard des pratiques constatées.** Plusieurs axes d'amélioration sont en effet souhaitables.

Tout d'abord, sur un **plan technique**, les informations rendues publiques sont encore difficilement exploitables. L'interface ne permet pas une visualisation dynamique des données (statistiques), ni la possibilité de faire des extractions.

Par ailleurs, **le nombre d'inscrits est encore faible**. Au 1^{er} septembre 2014, le nouveau registre comprend seulement 162 organisations, ce qui témoigne de la frilosité des acteurs français à se déclarer comme lobbyistes. A titre de comparaison, au niveau européen, plus de 6600 organisations sont enregistrées⁸⁹. Aujourd'hui, les organisations non inscrites sont autant – voire même davantage – auditionnées que celles inscrites sur le registre. Par exemple, pour l'élaboration de leur rapport, les rapporteurs de la *Commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte* ont auditionné au total 64 organisations (hors auditions publiques)⁹⁰. Dans la liste des personnes auditionnées présente en annexe du rapport, seulement 7 organisations – soit un peu moins de 11% – portent la mention signalant qu'elles sont inscrites sur le registre de l'Assemblée nationale.

➔ **Il est nécessaire de renforcer le caractère incitatif du registre, notamment en incitant les députés à baser leur travail d'écoute des acteurs sur la consultation du registre.**

La **typologie** des acteurs enregistrés, même si elle se veut plus fine, entretient encore la confusion entre certaines catégories, notamment concernant les associations et organisations professionnelles (ONG, associations professionnelles, associations d'entreprises, associations d'élus...). Ce n'est pas le statut juridique qui doit orienter la typologie mais la finalité et la composition des organisations (cf. [Des acteurs très variés](#)).

Concernant les **budgets**, les sommes déclarées par les organisations sont très hétérogènes : certaines grandes entreprises déclarent entre 0 et 10 000€ (Sony, MBDA France, Safran, Casino, L'Oréal...) alors que d'autres déclarent 200 000€ ou plus (Airbus, La Poste, SFR, SNCF...). Dès lors, soit chaque organisation ne prend pas en compte les mêmes éléments, soit certains budgets sont sous-estimés. Un guide élaboré avec les différents acteurs concernés pourrait être utile pour harmoniser les éléments pris en compte pour le calcul des budgets.

Enfin, le système de **publication par les représentants d'intérêts de leurs contributions** ne fonctionne pas en l'état. Il est aujourd'hui impossible de copier son argumentaire dans le formulaire mis à disposition ou de mettre sa contribution en pièce jointe. **Il est donc nécessaire de rendre le système opérationnel et de l'élargir aux représentants d'intérêts non inscrits sur le registre** afin que les citoyens puissent avoir accès à toutes les contributions transmises aux parlementaires.

Dans le même souci de transparence vis-à-vis des citoyens, Transparency France recommande depuis longtemps que les parlementaires publient leur agenda de rencontres avec des

⁸⁹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView>

⁹⁰ Rapport n° 2188 fait au nom de la Commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, 27/09/2014, p. 763 à 777.

représentants d'intérêts. Dans la mesure où cette mesure semble rencontrer une certaine frilosité, **Transparency France suggère de mettre en place un groupe pilote de parlementaires volontaires afin de démontrer l'utilité et la simplicité de cette mesure.**

- **Au Sénat, le statu quo**

Au Sénat en revanche, aucune action n'a, pour l'instant, été engagée pour réformer un dispositif, aujourd'hui totalement obsolète. A ce jour, le registre ne compte que 97 inscrits.

→ **A minima, un dispositif commun à l'Assemblée et au Sénat devrait être adopté.**

Cette recommandation de longue date de Transparency France est désormais aussi formulée par certains parlementaires⁹¹. Il ne paraît en effet pas normal d'avoir, en France, des règles différentes d'une assemblée à l'autre. **Le respect de ce dispositif commun devrait être garanti par une instance unique, chargée d'administrer le registre des représentants d'intérêts.** Cette instance disposerait de pouvoirs d'inspection et d'enquête et pourrait être saisie par tout décideur public, lobbyiste ou citoyen.

Signalons en revanche que le Bureau du Sénat a adopté, le 25 juin 2014, des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts⁹², conformément aux exigences de la loi sur la transparence du 11 octobre 2013. Parmi les nouvelles règles, un guide pratique a été institué. L'une des trois mesures que contient, pour l'instant, ce guide est l'obligation de publier les auditions et contacts des rapporteurs. Le rapporteur d'un texte doit ainsi informer ses collègues de tous les avis recueillis dans le cadre de son rapport et rendre publique la liste complète des personnes ayant été entendues en audition collective par la commission ou la mission. Cette liste doit également faire apparaître les personnes entendues à titre individuel par le rapporteur ainsi que, le cas échéant, les contacts informels que le rapporteur estime utile de faire figurer sur cette liste. Avec cette disposition, le Sénat s'aligne donc sur l'Assemblée nationale.

Une question absente des autres lieux de la décision publique

A ce jour, la question de l'encadrement du lobbying a uniquement été envisagée au Parlement. **Pour Transparency France, les mêmes règles de transparence et d'intégrité du lobbying doivent être adoptées dans tous les lieux de la décision publique.** La majorité des lois étant d'origine gouvernementale, les services de l'Élysée et les cabinets ministériels sont, par exemple, une cible privilégiée par les lobbyistes. La phase réglementaire donne également lieu à des actions de lobbying dont l'opacité est très forte. Au-delà de l'Exécutif et du Parlement, les actions de lobbying s'effectuent aussi auprès des autorités administratives indépendantes (AAI), des lieux d'expertise et des collectivités locales qui jouent, eux aussi, un rôle important dans l'élaboration des politiques.

La loi sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 prévoit que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) établisse, pour l'ensemble des responsables publics soumis à son contrôle (hors parlementaires), « *des lignes directrices encadrant les relations avec les représentants d'intérêts* »⁹³.

→ **Alors que la HATVP n'a pas encore engagé cette réflexion, Transparency France l'appelle à définir des lignes directrices ambitieuses à destination tant des représentants d'intérêts que des décideurs publics.**

⁹¹ [Article 20 de la LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)

⁹² [Chapitre XX bis de l'Instruction générale du Bureau](#)

⁹³ [Article 20 de la LOI n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique](#)

RECOMMANDATIONS DE TRANSPARENCY FRANCE

Règles de transparence pour les décideurs publics

• *Transparence et traçabilité de la décision publique*

- Publier les positions, argumentaires et autres éléments d'information reçus par les décideurs publics
- Rendre publique la liste de l'ensemble des personnes et organisations consultées pour la rédaction d'un rapport ou la préparation d'un texte (empreinte législative collective)
- Rendre public le nom des personnes et organisations consultées par les décideurs publics. Cela pourrait passer par la mise en ligne de leur agenda (empreinte législative individuelle)
- Instaurer la transparence des votes au Sénat et encadrer strictement les délégations de votes

• *Registre unique et précis des représentants d'intérêts*

- Instaurer, au niveau national, un registre unique précis et obligatoire des représentants d'intérêts, et dans chaque assemblée régionale. L'inscription de plusieurs lobbyistes par entreprises serait autorisée
- Adopter une typologie d'acteurs plus informative, en s'inspirant par exemple de notre typologie
- Publier une liste et un décompte quotidien publics, datés, ainsi que des statistiques détaillant l'évolution mensuelle des inscriptions et la répartition entre les différentes catégories de représentants d'intérêts en prenant exemple sur le Registre de transparence européen
- Instaurer un organe de contrôle commun pouvant être saisi par les citoyens, notamment en cas de fausse déclaration sur le registre ou de dérives, à l'instar du mécanisme de plainte du registre européen

Règles spécifiques au Parlement

- Inscrire des règles relatives au lobbying, communes aux deux assemblées, dans les Règlements
- Renforcer la transparence entourant les voyages des parlementaires et limiter la participation des parlementaires à 3 groupes d'étude et 1 groupe d'amitié ; publier sur le site Internet des assemblées les comptes-rendus de débats et activités de ces groupes
- Accroître la transparence des clubs parlementaires, ainsi que celle des colloques dits « parlementaires », par une obligation d'information sur les activités conduites et les sources de financement
- Ouvrir la possibilité à la société civile de saisir l'instance chargée de l'application des règles adoptées

Règles de transparence pour les représentants d'intérêts

• *Transparence des activités et des positions*

- Se déclarer auprès des institutions auprès desquelles le lobbying est exercé (registres) et respecter les codes de conduite et règlements de ces institutions,
- Rendre publiques les principales positions communiquées aux décideurs publics, en amont et pendant le temps du débat, sur son site Internet et dans son rapport de développement durable ou de RSE,

• *Transparence financière*

- Pour les groupes d'intérêts représentant eux-mêmes leurs intérêts, indiquer le budget consacré au lobbying *in house* et les budgets versés aux cabinets d'affaires publiques et aux associations professionnelles
- Pour les organisations mandatées, indiquer les intérêts représentés ainsi que le budget par client ou, si cela est impossible pour des raisons de confidentialité, regrouper les budgets par secteur d'activité
- Rendre publiques les contributions aux partis politiques (lorsque cela est permis par les juridictions)

B. INTÉGRITÉ DES ÉCHANGES, QUEL DISPOSITIF ?

Codes de conduite applicables aux représentants d'intérêts

En s'inscrivant sur les registres de l'Assemblée nationale⁹⁴ et du Sénat⁹⁵, les représentants d'intérêts s'engagent à respecter un code de bonne conduite. Ces codes, très courts, différents d'une assemblée à l'autre, édictent un certain nombre d'obligations et d'interdictions. On y trouve notamment :

- l'obligation de faire la transparence sur les intérêts représentés
- l'interdiction d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux
- l'interdiction de transmettre des éléments volontairement inexacts visant à induire les députés en erreur
- l'interdiction d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'assemblée
- l'interdiction de se prévaloir de son inscription sur les registres à des fins commerciales ou publicitaires

Au Sénat, les représentants d'intérêts sont également tenus de déclarer les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs, à leurs collaborateurs et aux fonctionnaires parlementaires. Depuis que le dispositif existe, moins d'une dizaine d'invitations ont été rendues publiques.

Ces codes n'ont aucune valeur légale. La seule sanction prévue est l'exclusion, temporaire ou définitive, du registre. **Ni l'Assemblée nationale, ni le Sénat n'ont instauré d'organe de contrôle indépendant.** A l'Assemblée nationale, la Délégation chargée des représentants d'intérêts n'a aucun pouvoir d'enquête ni de sanction. En cas de manquement au code de conduite, la Délégation saisit le Bureau de l'Assemblée qui peut décider de la suspension ou radiation du registre et de la publication, ou non, de cette sanction. Les conditions de cette décision ne sont pas connues.

Depuis 2009, seules deux sanctions ont été prononcées. Le 12 octobre 2011, la représentante des laboratoires Servier a été exclue de la liste des représentants d'intérêts, soit plus de 10 mois après le scandale du Mediator et la révélation de la tentative d'influence sur le rapport d'information du Sénat (cf. encadré ci-dessous). Par ailleurs, en février 2012, le Bureau de l'Assemblée nationale a retiré « *son badge d'accès à un collaborateur bénévole exerçant de façon notoire une activité parallèle de lobbyiste*⁹⁶. » Au Sénat, aucune sanction n'est intervenue à ce jour. Un représentant de Servier Monde y est en outre enregistré, ce qui montre l'incohérence de deux registres distincts.

Outre ces codes « officiels », les différentes associations de lobbyistes (AFCL, BASE, ARPP) ont développé leurs propres codes de conduite et un certain nombre d'entreprises commencent également à se doter de chartes de lobbying (cf. [Une profession qui promeut l'autorégulation](#)). Mais à ce jour, les modalités de contrôle ne sont pas précisées et les sanctions peu dissuasives (seule la radiation est prévue).

⁹⁴ http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet

⁹⁵ [Code de conduite applicable aux groupes d'intérêts au Sénat](#)

⁹⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/agendas/cr-bureau.asp#22022012>

RECOMMANDATIONS DE TRANSPARENCY FRANCE

L'utilité du droit souple est aujourd'hui reconnue par le Conseil d'État pour qui il permet « d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion » et si « bien utilisé, de contribuer à lutter contre l'inflation normative »⁹⁷.

Cohérence des engagements RSE

- Inscrire ses engagements, pratiques et processus de lobbying dans sa politique de responsabilité sociétale. Conduire ses actions de lobbying en cohérence avec les engagements pris au titre de la RSE et à l'égard des autres parties prenantes
- Adopter et rendre publique une charte de lobbying responsable applicable à l'ensemble de ses collaborateurs et aux tiers exerçant des activités de lobbying pour le compte de l'organisation

Intégrité dans les relations avec les décideurs publics

- S'abstenir de tout mandat politique national ou européen et de toute fonction de collaborateur parlementaire, de conseiller ministériel, de fonctionnaire national ou international, en parallèle d'une mission de représentation d'intérêts
- S'interdire de recruter des anciens décideurs publics avant la fin du délai de carence prévue, de mandater ou de rémunérer des personnes exerçant des responsabilités publiques pour représenter ou favoriser ses intérêts
- Ne pas diffuser d'informations délibérément biaisées et assurer aux décideurs publics des informations ou arguments fiables, vérifiables et actualisés
- S'abstenir de toute démarche visant à obtenir des informations ou décisions par des moyens illégaux
- Rendre publique la liste des cadeaux, avantages, invitations, etc. adressés aux décideurs publics ; s'abstenir d'offrir de tels avantages dans le simple but d'influencer les décideurs publics et de compromettre leur impartialité

Relations avec les parties prenantes

- Publier la liste des think tanks et associations professionnelles auxquels l'organisation adhère ou qu'elle finance
- S'abstenir de faire défendre par des organisations tierces des positions que l'organisation ne souhaite pas assumer en son nom
- Respecter le principe de pluralité et reconnaître que d'autres parties prenantes peuvent avoir des positions divergentes

⁹⁷ [Le droit souple - Étude annuelle 2013](#), Conseil d'État, Octobre 2013

AFFAIRE DU MEDIATOR : UN LOBBYING EFFECTUÉ POUR DES INTÉRÊTS PRIVÉS AU DÉTRIMENT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET DE LA SANTÉ PUBLIQUE

CETTE ÉTUDE DE CAS S'INTÉRESSE À L'AFFAIRE DU MEDIATOR QUI EST RÉVÉLATRICE DES GRAVES CONSÉQUENCES QUE PEUVENT AVOIR UN LOBBYING EXERCÉ POUR DES INTÉRÊTS CONTRAIRES À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET UNE EXPERTISE NON INDÉPENDANTE DU FAIT D'EXPERTS EN SITUATIONS DE CONFLITS D'INTÉRÊTS. CETTE AFFAIRE, SYMPTOMATIQUE DE CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME DE SANTÉ ET DE PHARMACOVIGILANCE, MET EN CAUSE LE LABORATOIRE SERVIER ET SES MÉTHODES DE LOBBYING AGRESSIF. CES MÉTHODES NE PEUVENT CEPENDANT ÊTRE GÉNÉRALISÉES À L'ENSEMBLE DU SECTEUR, PAR NATURE, TRÈS HÉTÉROGÈNE.

A NOTER QUE LE GROUPE SERVIER A PUBLIÉ SA PROPRE VERSION DES FAITS⁹⁸. LE GROUPE N'AFFICHE PAS D'ENGAGEMENTS DE RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE LISIBLES SUR SON SITE INTERNET, MAIS AFFICHE DES LIENS AVEC LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ CONFORMÉMENT À L'OBLIGATION ISSUE DE LA LOI DE 2011⁹⁹.

Le scandale du Mediator porte le nom du médicament mis au point et commercialisé en France par le laboratoire Servier¹⁰⁰. Initialement conçu comme un antidiabétique, le Mediator a été prescrit comme coupe-faim à 5 millions de patients entre 1976 et 2009. Son utilisation serait, selon une expertise judiciaire¹⁰¹, à l'origine du décès de 220 à 300 personnes. En 2011, le scandale éclate, suite aux révélations de la pneumologue Irène Frachon qui, sur la base de recherches menées dans les années 2000, démontre la corrélation entre l'hypertension pulmonaire artérielle, maladie rare mais mortelle, et la consommation du Mediator. Des alertes extérieures au dispositif national de gestion du médicament avaient également été lancées : articles parus dans la revue « Prescrire » de Catherine Hill et du Dr Alain Weil pour ce qui concerne la dangerosité du médicament ou encore de Flore Michelet et du Dr Gérard Bapt pour ce qui concerne l'impact en termes de mortalité.

Une mission d'enquête est confiée par le ministre de la Santé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) le 29 novembre 2010. Ses conclusions sont sans appel : les risques de toxicité du Mediator et de sa principale molécule, le benfluorex, ont été négligés tant par le laboratoire Servier que par les autorités de santé, au mépris de la sécurité des patients¹⁰².

La stratégie commerciale du laboratoire Servier

Selon le rapport de l'IGAS, le laboratoire Servier a, dès l'origine, occulté les composants moléculaires dangereux du médicament en développant « une stratégie de positionnement du Mediator en décalage avec la réalité pharmacologique de ce médicament »¹⁰³. En tronquant parfois les résultats de ses études, le laboratoire a fait en sorte que le benfluorex ne soit pas classé parmi les anorexigènes, substances dont la dangerosité était déjà avérée¹⁰⁴. Il a par la suite mené un lobbying intense auprès des décideurs publics et des experts sanitaires. Selon l'IGAS, il serait intervenu « sans relâche auprès des acteurs de la chaîne du médicament pour pouvoir poursuivre la commercialisation du Mediator et pour en obtenir la reconnaissance en qualité de médicament antidiabétique. »¹⁰⁵

Des écoutes judiciaires, conduites après le scandale, révèlent que le laboratoire Servier a également tenté d'influencer les élus afin de minimiser sa responsabilité dans l'affaire – il aurait tenté de modifier

⁹⁸ http://medicaments.servier.fr/sites/default/files/MEDIATOR_les_faits_0.pdf

⁹⁹ <http://groupe.servier.fr/content/transparence-des-liens-avec-les-professionnels-de-sant%C3%A9>

¹⁰⁰ Selon son site Internet, le Groupe Servier est le premier laboratoire pharmaceutique français indépendant avec un chiffre d'affaires de 4,2 milliards d'euros en 2013. Il regroupe plus de 21 000 collaborateurs à travers 140 pays.

¹⁰¹ [Le Mediator aurait fait jusqu'à 1 800 morts](#), Le Monde, 12/04/2013

¹⁰² [Synthèse du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales](#), Janvier 2011

¹⁰³ *Ibid.*, p. 2

¹⁰⁴ Décision de la Commission Nationale de Pharmacovigilance (CNPV) du 3 mai 1995

¹⁰⁵ [Synthèse du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales](#), p.15

les conclusions du rapport de la mission d'information du Sénat¹⁰⁶ – et d'infléchir la réforme engagée par le ministre de la Santé Xavier Bertrand¹⁰⁷. La rapporteur de la mission, la sénatrice Marie-Thérèse Hermange, suspectée d'avoir fait appel à un expert proche de Servier pour relire le rapport, a été mise en examen pour trafic d'influence en avril 2014.¹⁰⁸

La complaisance de l'Agence du médicament¹⁰⁹

Mais le laboratoire n'est pas le seul à être pointé du doigt. Selon l'IGAS, l'Agence du médicament aurait montré une « *incompréhensible tolérance* »¹¹⁰ en maintenant le Mediator sur le marché en dépit des preuves de son efficacité thérapeutique réelle et de la multiplication des alertes sur sa dangerosité. Pour les inspecteurs, le Mediator aurait dû être retiré du marché dès 1999. L'Agence a par ailleurs été incapable d'analyser les risques graves apparus en termes de cardiotoxicité. Entre 1995 et 2005, la Commission Nationale de Pharmacovigilance n'a pas inscrit une seule fois ce sujet à l'ordre du jour alors même que les signalements se multipliaient :

- depuis 1995, le benfluorex faisait l'objet d'une enquête menée au sein des comités techniques de pharmacovigilance compte tenu de sa « dangerosité potentielle » ;
- entre 1997 et 1998, trois courriers d'alerte sont envoyés par des médecins-conseil nationaux de l'assurance maladie ;
- en 1999, deux cas graves sont déclarés en France et un rapport réalisé par des experts italiens à la demande de l'Agence européenne du médicament souligne la similitude entre l'isoméride (médicament interdit en 1997) et le benfluorex ;
- la commercialisation du médicament est arrêtée en Espagne (2005) et en Italie (2004).

Des experts sanitaires en situation de conflit d'intérêts

Dans son rapport, l'IGAS pointe les graves défaillances des autorités publiques dans leur rôle de vigilance et de contrôle qui remettent en cause l'indépendance de l'expertise. Ces défaillances seraient largement imputables à l'existence de liens financiers étroits entre les experts publics et le laboratoire. Les auditions menées dans le cadre des enquêtes administratives et parlementaires ont confirmé l'existence de liens d'intérêts, potentiellement sources de conflits.

Plusieurs acteurs de l'Agence du médicament sont aujourd'hui mis en examen en raison des liens d'intérêts qu'ils entretenaient avec le laboratoire Servier aux moments des faits¹¹¹:

- Le docteur Jean-Pierre Alexandre, ex-directeur de l'évaluation des médicaments au sein de l'Agence, aurait gagné près d'un million d'euros pour ses conseils dispensés au laboratoire après avoir quitté son poste. Mentionné à de nombreuses reprises dans le rapport de l'IGAS, il lui est reproché d'être resté silencieux en 1999 alors que l'alerte sur la dangerosité du benfluorex était à son plus haut niveau.
- Quatre médecins, anciens membres de la Commission d'autorisation de mise sur le marché¹¹², auraient été consultants pour Servier en contrepartie de rétributions financières, soit pendant leur mandat, soit dès leur départ de la Commission.
- Le docteur Eric Abadie, qui a longtemps été conseiller scientifique auprès du directeur général de l'Agence du médicament, est soupçonné de prise illégale d'intérêt. Son épouse qui a été pendant six ans l'avocate de l'industriel, a été mise en examen pour recel de ce délit.

¹⁰⁶ [Mediator : comment Servier a corrigé le rapport du Sénat](#), Le Figaro, 13/09/2013

¹⁰⁷ [Mediator : le lobbying de Servier pour minimiser ses responsabilités](#), Le Figaro, 26/09/2013

¹⁰⁸ [Mediator : une ex-sénatrice UMP mise en examen](#), Le Figaro 27/04/2014

¹⁰⁹ Agence du médicament de 1993 à 1999, elle devient l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé » (AFSSAPS) de 1999 à 2012 puis Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en 2012. Pour faciliter la compréhension nous utilisons uniquement le terme « Agence du médicament ».

¹¹⁰ [Synthèse du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales](#), p.9

¹¹¹ [Cinq nouvelles mises en examen dans le dossier du Mediator](#), Le Monde, 22/07/2013. Le procès verra sa date fixée en décembre 2014.

¹¹² Structure chargée de donner un avis au directeur général de l'Agence du médicament, concernant les demandes d'autorisation de mise sur le marché d'un médicament ou leurs renouvellements.

Au-delà de ces conflits d'intérêts personnels et financiers, le rapport de l'IGAS signale également que l'Agence du médicament est « *structurellement et culturellement* » en situation de conflit d'intérêts de « *par une coopération institutionnelle avec l'industrie pharmaceutique, ce qui aboutit à une forme de coproduction des expertises et des décisions qui en découlent* »¹¹³. En cause notamment, le mode de financement de la recherche et le poids de l'industrie pharmaceutique.

Une transparence des liens d'intérêts encore insuffisante

L'affaire du Mediator a illustré des pratiques de lobbying irresponsables et opaques, niant intérêt général et santé publique, ainsi que les dérives du lobbying qu'il convient de prévenir par un cadre suffisant. Elle a révélé également l'insuffisance du système de prévention des conflits d'intérêts au sein des autorités sanitaires et a conduit à l'adoption, le 29 décembre 2011, d'une loi sur le renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Cette loi réorganise l'Agence de médicament et renforce la transparence des liens d'intérêts de l'ensemble des intervenants de la sécurité sanitaire ainsi que la publication des avantages éventuellement consentis par les entreprises pharmaceutiques.

Si cette loi est relativement exigeante dans son esprit, les décrets d'application, publiés plus de 18 mois après l'adoption de la loi, ont fait l'objet d'un lobbying intense. Si les avantages d'une valeur supérieure ou égale à 10 euros doivent être publiés, ces informations ne sont pas accessibles depuis un moteur de recherche. Plus grave, le détail des conventions passées entre professionnels de santé et entreprises – pour des montants souvent très importants – ne font pas l'objet de publication au nom du secret des affaires. Cette dérogation a été déplorée par le Conseil national de l'ordre des médecins qui a déposé un recours devant le Conseil d'État contre le décret d'application¹¹⁴.

Règles déontologiques relatives aux acteurs publics (parlementaires, fonctionnaires et hauts responsables publics)

➔ **A ce jour, ni le statut général de la fonction publique, ni les règlements et codes de déontologie des assemblées, ni la charte de déontologie du gouvernement ne traitent des relations avec les représentants d'intérêts.**

Les lois sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013¹¹⁵ ont en revanche introduit un réel progrès sur le plan de la déontologie de la vie publique, notamment en matière de **prévention des conflits d'intérêts**. Elles ont instauré des déclarations d'intérêts et de patrimoine pour les principaux responsables publics¹¹⁶. Une Haute autorité pour la transparence de la vie publique a été créée. Disposant de pouvoirs de contrôle élargis, notamment dans ses relations avec l'administration fiscale, elle peut être saisie par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que les associations anti-corruption agréées¹¹⁷. Les modalités de publication des déclarations ne sont cependant pas satisfaisantes. Si les déclarations d'intérêts des parlementaires, des ministres et des principaux exécutifs locaux ont vocation à être rendues publiques, seules les déclarations de patrimoine des ministres sont publiées. Celles des

¹¹³ [Synthèse du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales](#), p.15

¹¹⁴ Communiqué de presse du Conseil National de l'Ordre des Médecins, 23 mai 2013

¹¹⁵ [Loi ordinaire](#) et [loi organique](#)

¹¹⁶ Personnes visées : parlementaires, députés européens, exécutifs locaux, collaborateurs du Président de la République et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, membres des cabinets ministériels, membres des collèges des AAI, présidents et directeurs généraux des entreprises et offices publics, toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement nommée en conseil des ministres

¹¹⁷ Depuis le 5 juin 2014, Transparency France est la première association agréée par la HATVP

parlementaires sont uniquement consultables en préfecture, sans possibilité de reproduction¹¹⁸. Par ailleurs, suite à une décision du Conseil constitutionnel, les déclarations d'intérêts des personnes non élues ne sont pas rendues publiques, rendant impossible l'exercice d'un contrôle citoyen.

En parallèle de ces déclarations, une **obligation de déport est prévue en cas de conflit d'intérêts**. Du fait de la séparation des pouvoirs, **cette obligation ne concerne pas les parlementaires**. Au cours des débats, ces derniers s'étaient engagés à faire adopter par les Bureaux des assemblées des règles en matière de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. **Cela n'a cependant toujours pas été effectué à l'Assemblée.**

Le Bureau du Sénat a, pour sa part, adopté en juin 2014 des règles visant à renforcer le dispositif de prévention et de traitement des conflits d'intérêts. Entrées en vigueur le 1^{er} octobre, elles instaurent une définition du conflit d'intérêts – différente de celle de la loi du 11 octobre 2013 – et l'obligation de déclarer les invitations à des déplacements ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature d'une valeur supérieure à 150 euros – à l'exception des invitations à des manifestations culturelles ou sportives en métropole et des cadeaux d'usage. Seules les invitations sont rendues publiques. Le Bureau est le garant de l'application de ces règles. Par exemple, s'il constate une situation de conflit d'intérêts, il peut demander à l'intéressé de faire cesser cette situation. Un guide de bonnes pratiques a par ailleurs été institué. Contenant aujourd'hui seulement trois recommandations, il a vocation à être enrichi et complété en fonction des situations futures. Outre la publication par les rapporteurs de la liste des personnes consultées, ce guide recommande aux sénateurs, lors d'un débat en commission, de faire une déclaration orale des intérêts qu'ils détiennent ayant un lien avec l'objet du débat. Par ailleurs, il propose, qu'avant d'être investi de la fonction de rapporteur, le sénateur apprécie si les intérêts privés qu'il détient lui paraissent de nature à le placer dans une situation de conflit d'intérêts. Ces recommandations n'ont cependant aucune valeur contraignante.

En 2011, l'Assemblée nationale et le Sénat se sont par ailleurs dotés de codes de déontologie¹¹⁹. Comme le souligne le GRECO dans son rapport sur la prévention de la corruption des parlementaires¹²⁰, ces codes s'en tiennent à des principes généraux, sans spécifier les règles précises et comportements à adopter. Pour conseiller sur l'application de ce code, une fonction de **déontologue**, attribuée à une personnalité indépendante, a été créée à l'Assemblée. Au Sénat, un Comité de déontologie, composé uniquement de sénateurs, peut être consulté sur toute question d'éthique concernant les conditions d'exercice du mandat des Sénateurs et le fonctionnement du Sénat. Il ne peut cependant s'autosaisir et ses avis ne sont rendus publics que sur autorisation du Bureau. Les parlementaires doivent par ailleurs déclarer les cadeaux supérieurs à 150 euros. Mais la liste n'étant pas rendue publique, il est difficile de savoir si l'ensemble des parlementaires se conforment à cette obligation. **Selon le rapport 2013 de la déontologue de l'Assemblée¹²¹, 12 déclarations de cadeaux ont été enregistrées en 2013 à l'Assemblée, dont 5 effectuées par un même député.**

Concernant les agents publics, un **projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires** – les fonctionnaires des assemblées, soumis à un statut particulier, ne sont pas concernés –, est en cours de discussion au Parlement¹²². Ce projet de loi, qui rappelle les grands principes déontologiques,

¹¹⁸ La loi prévoit une sanction de 45 000€ d'amende en cas de publication ou de divulgation

¹¹⁹ Comme le relève le GRECO, au Sénat, il s'agit « en réalité, de six principes directeurs très généraux destinés en premier lieu à guider les activités du comité de déontologie. »

¹²⁰ [Rapport d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs](#), GRECO, Décembre 2013

¹²¹ [Rapport public annuel](#), Noëlle Lenoir, Novembre 2013

¹²² http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/deontologie_droits_obligations_fonctionnaires.asp

prévoit des déclarations d'intérêts et de patrimoine pour les fonctionnaires les plus exposés ainsi qu'une obligation de déport pour tous les agents publics en situation de conflit d'intérêts. La question se pose néanmoins du contrôle de ces déclarations qui ne seront pas publiques. Des codes de déontologie pour les fonctionnaires des assemblées ainsi que pour les collaborateurs parlementaires ont également été annoncés à plusieurs reprises, mais n'ont toujours pas été adoptés.

En matière de **cumuls d'activité**, un certain nombre de règles existent tant pour les élus que pour les fonctionnaires. **Cependant, aucune ne vise explicitement l'exercice d'une activité de lobbying.** La possibilité de cumul pour les parlementaires a été confortée par une décision du conseil constitutionnel qui a censuré les dispositions de la loi sur la transparence relatives à l'exercice d'activités de conseil¹²³. Les parlementaires peuvent ainsi continuer à exercer des activités de conseil qu'ils exerçaient avant le début de leur mandat et à devenir avocat d'affaires pendant leur mandat. Pour leur part, les agents publics peuvent exercer des activités accessoires – dont des activités de conseil – mais doivent auparavant obtenir l'autorisation de leur administration. Si le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires prévoit de renforcer les interdictions de cumul, les agents publics auront toujours la possibilité de demander un temps partiel pour exercer une autre activité.

Enfin, en matière de **pantouflage**, la législation sur la prise illégale d'intérêts prévoit un **délai de carence de trois ans** entre la fin d'une fonction publique et le passage dans une entreprise que la personne avait, auparavant, la charge de surveiller ou de contrôler. Cette interdiction s'applique à tous les agents publics – dont les conseillers des cabinets ministériels et de l'Élysée – et, depuis la loi sur la transparence, aux membres du gouvernement et aux principaux exécutifs locaux. La Commission de déontologie de la fonction publique et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique sont chargées d'en contrôler l'application. Cependant, dans les faits, ce contrôle s'avère complexe. Si ces deux institutions sont indépendantes, la question se pose des moyens dont elles disposent par rapport à l'étendue de leurs missions. La Commission de déontologie de la fonction publique est par exemple compétente pour l'ensemble des agents publics, soit 5,5 millions au 31 décembre 2012. Par ailleurs, les avis qu'elle rend ne lient l'administration qu'en cas d'avis d'incompatibilité. En cas d'avis avec réserve – qui représentent, par exemple, près de 42% des avis rendus pour la fonction publique d'État¹²⁴ –, la commission n'a aucun moyen de contrôler la suite donnée.

➔ **A noter que ce délai de carence ne concerne pas les parlementaires et qu'il ne vise pas explicitement l'exercice d'une activité de lobbying.**

Dès lors, les exemples de passage d'une activité publique à une activité de lobbying sont nombreux – en particulier, parmi les parlementaires et les conseillers ministériels.

¹²³ [Décision n° 2013-675 DC du 09 octobre 2013](#)

¹²⁴ [Rapport d'activité 2013](#), Commission de déontologie, p.15

RECOMMANDATIONS DE TRANSPARENCY FRANCE

Intégrité des décideurs publics

- Déclarer sur un registre public tous les cadeaux, dons, avantages en nature et invitations reçus de représentants d'intérêts
- Respecter la règle du déport en cas de conflit d'intérêts
- Veiller à l'application de l'article 432-13 du Code pénal visant à interdire le « pantouflage » et étendre, de manière adaptée, cette règle aux parlementaires

Intégrité des collaborateurs parlementaires

- Créer un statut pour les collaborateurs parlementaires et les soumettre aux mêmes règles de déontologie que les parlementaires
- Interdire aux collaborateurs parlementaires de recevoir une rémunération ou des avantages par des tiers pour des activités de lobbying, de conseil ou de veille parlementaire, pendant leur fonction au Parlement.

C. LES PROCÉDURES DE CONSULTATION CRÉENT-ELLES LES CONDITIONS D'UNE EXPRESSION PLUS ÉQUITABLE DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ ?

En vertu de l'article 4 de la Constitution, « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». Plusieurs dispositions légales et réglementaires prévoient ainsi des mécanismes de consultation.

Tout d'abord, la Constitution de 1958 crée un Conseil économique et social, devenu **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) en 2008. Assemblée consultative, elle est chargée de conseiller le Gouvernement et le Parlement et de participer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale. Ce conseil se veut représentatif des différentes catégories socioprofessionnelles (233 conseillers répartis en 18 groupes de représentation). **Son rôle, de même que sa composition, sont cependant controversés, ses rapports et avis n'étant pas toujours pris en compte.** Et quand ils le sont, la manière dont les destinataires les utilisent n'est pas toujours rendue explicite.

L'édiction par les autorités administratives (État, collectivités territoriales, établissements publics) de textes législatifs et réglementaires ou de décisions administratives individuelles est par ailleurs souvent précédée de la **consultation de commissions** créées à cet effet – ou dont c'est l'une des missions – ou de processus éphémères (processus ad hoc). Cette consultation peut être facultative ou obligatoire. En 2013, on recensait 594 commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres ou de la Banque de France¹²⁵. La

¹²⁵ http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2013/pap/pdf/Jaune2013_liste_des_commissions.pdf

composition de ces commissions relève de chaque texte réglementaire qui les institue. Les règles de leur composition ne sont pas toujours lisibles. Selon une enquête de l'OCDE¹²⁶, la composition équilibrée de ces commissions n'est pas garantie. Dans de nombreux cas, elles sont composées en majorité d'agents publics. Selon l'OCDE, la transparence de ces commissions est loin d'être la règle : le plus souvent, les informations, ordres du jour, compte-rendus et contributions des participants ne sont pas rendus publics. **Cependant, bien qu'imparfaites, certaines de ces commissions constituent de réelles instances de dialogue entre acteurs de la société et permettent l'apprentissage de points de vue pluriels, le rapprochement des positions et la formulation de propositions de consensus.**

De nouvelles formes de consultation ont émergé plus récemment. Depuis la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, la consultation via des commissions consultatives peut être remplacée par des **consultations publiques sur Internet**, ouvertes à toutes les parties prenantes. Ces consultations doivent se dérouler dans un délai supérieur à quinze jours et donnent lieu à une synthèse publique des observations recueillies. Un site gouvernemental¹²⁷ recense l'ensemble des consultations organisées sur les projets de textes législatifs et réglementaires nationaux. Mais là aussi, aucune garantie n'est donnée pour que ces processus de consultation soient équitables. Si la loi rend obligatoire la publication d'une synthèse des observations recueillies, celles-ci ne sont pas publiées dans leur intégralité, les critères qui prévalent au choix de ce qui est retenu ou écarté ne sont pas rendus transparents, de même que l'entité chargée du dépouillement et de son analyse. Les délais de traitement par l'administration ne sont pas adaptés dans les cas de réponse en nombre et aucun droit de suite n'est prévu. Les pratiques sont par ailleurs très variables d'un ministère à l'autre, voire d'une consultation à une autre. Si, en théorie, les outils comme Internet facilitent l'expression d'un plus grand nombre d'acteurs, dans la réalité, ils sont souvent investis par les mêmes acteurs que ceux représentés dans les instances de consultation. Ainsi, les consultations publiques, censées améliorer la participation ou l'élargir, sont opaques et souvent répétitives. De plus, ces outils favorisent aussi des consultations « fictives » effectuées dans des délais très courts (quelques jours) et sans publicité, ce qui ne permet pas de nourrir de réels débats.

Dans son rapport public 2011¹²⁸, le Conseil d'État dresse des constats similaires et propose de réformer les procédures de consultation afin que les avis des acteurs de la société soient mieux pris en compte. Il s'agit aussi de répondre à la demande croissante de participation des citoyens à la prise de décision publique. Les Français souhaitent en effet être plus impliqués dans l'élaboration des décisions qui les concernent.

➔ **Un sondage TNS Sofres publié en juin 2014 pour la Commission nationale du débat public révèle que 44% des personnes interrogées estiment ainsi que demander directement l'avis des citoyens avant de prendre des décisions serait, de loin, la meilleure solution pour améliorer le fonctionnement de notre démocratie. Ils sont également 66% à souhaiter que les citoyens soient directement consultés sur les décisions¹²⁹.**

Du côté du Parlement, la législation française ne prévoit pas explicitement la consultation par les parlementaires des différentes parties prenantes concernées par un débat législatif. La Constitution précise que les parlementaires n'ont pas de mandat impératif (article 27), y compris des électeurs de leur circonscription. Dans les faits cependant, comme l'a montré l'étude sur l'influence à

¹²⁶ *Survey on lobbying rules and guidelines*, OCDE 2013

¹²⁷ <http://www.vie-publique.fr>

¹²⁸ *Consulter autrement, participer effectivement*, Rapport public 2011 du Conseil d'État

¹²⁹ [Les Français veulent que leur avis pèse davantage dans le débat public](#), Le Monde, 16/06/2014

l'Assemblée¹³⁰, les parlementaires consultent et reçoivent beaucoup de demandes de rendez-vous. Entre juillet 2007 et juillet 2010, 9 300 auditions, de près de 5000 organismes, ont ainsi été recensées. Cette étude révèle également que les députés consultent d'abord les acteurs publics, puis les organisations représentatives et le secteur économique privé.

Les décideurs publics ont donc l'habitude de consulter des acteurs de la société. Beaucoup reconnaissent d'ailleurs qu'ils ne peuvent tout connaître des sujets sur lesquels ils sont amenés à se prononcer. La consultation leur permet de recueillir information et expertise. Cependant, aujourd'hui, l'équité entre les différents intérêts concernés par un sujet en débat n'est garantie ni dans la loi, ni dans la pratique. Cela entretient une certaine défiance des citoyens à l'égard des décisions publiques qu'ils peuvent considérer prises plus en fonction d'intérêts particuliers que de l'intérêt général.

➔ **Lorsque l'on interroge les Français, ils sont 82% à souhaiter une réglementation du lobbying visant à permettre une participation équitable des différents intérêts aux processus décisionnels¹³¹.**

RECOMMANDATIONS DE TRANSPARENCY FRANCE

Équité des procédures de consultation publique

- Systématiser l'organisation de processus transparents et harmonisés de consultation publique, favorisant l'accès de la société civile, lors de la préparation de textes par le gouvernement, les administrations et les deux assemblées. Les personnes inscrites sur le registre seraient informées de l'organisation de ces consultations
- Harmoniser les modalités des procédures de consultation : délais suffisamment longs et hors des périodes estivales, publication de l'ensemble des contributions reçues et de la liste des organisations ayant participé à la consultation, critères de choix pour le dépouillement rendus transparents

¹³⁰ http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Etude_TI_France_Regards_citoyens.php

¹³¹ <http://www.eu-citizens.org/FR/files/France%20FOTE%20tables%2025012013.pdf>

ANNEXE – QUESTIONNAIRE

Le système de notation ci-dessous a été développé par le secrétariat international de Transparency International à travers un ensemble de 65 indicateurs. Pour chaque indicateur, trois notes sont possibles (note minimum de 0, note intermédiaire de 1 et note maximum de 2)¹³² avec des réponses génériques développées par le secrétariat international (en bleu) visant à permettre la comparaison de systèmes politiques et de cadres juridiques très différents¹³³. Pour chacune des trois dimensions – traçabilité, intégrité et équité d'accès –, une moyenne a été calculée à partir des notes obtenues (sous forme de pourcentage) pour 10 sous-catégories. La note globale de la France correspond également à la moyenne des notes obtenues pour les trois dimensions. Pour chacune des questions, des réponses élaborées par Transparency France expliquent la note attribuée (en noir).

Du fait de l'hétérogénéité des règles au sein des institutions françaises, les notes ont été attribuées pour trois catégories : Assemblée nationale, Sénat et autres institutions publiques. Par « autres institutions publiques », on entend l'ensemble des lieux qui participent à l'élaboration des décisions publiques et qui n'ont, pour l'instant, presque aucune règle spécifiquement dédiée au lobbying (administrations centrales, ministères, cabinets ministériels, conseillers du Président de la République, agences d'expertise, autorité publiques indépendantes, collectivités locales...).

DÉFINITIONS & TRANSPARENCE

Accès à l'information

Assemblée nationale : 2 sur 6
Sénat : 2 sur 6
Autres institutions publiques : 2 sur 6

1. Dans quelle mesure existe-t-il une loi complète garantissant le droit à l'information des citoyens et l'accès aux données publiques ?

Assemblée nationale : 0 - Absence de loi sur le droit d'accès aux informations législatives

Sénat : 0 - Absence de loi sur le droit d'accès aux informations législatives

Autres institutions publiques : 1 - Une loi existe mais avec des insuffisances

La loi du 17 juillet 1978 relative au droit d'accès aux documents administratifs reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission (dossier médical ou fiscal, courrier, délibération, enquête publique, budgets locaux, dossier de permis de construire, passation de marché, rapport d'analyse sur l'environnement...). Ce droit ne s'applique cependant pas aux documents se rattachant directement au Gouvernement, au pouvoir judiciaire ou au pouvoir législatif. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), garante de l'application de cette loi, constitue une instance de recours pour les citoyens, mais les avis qu'elle rend ne sont pas contraignants. En cas de persistance du refus de communication, le demandeur doit alors s'adresser au juge administratif.

¹³² Pour un nombre limité de cas, quand il n'y a pas de position intermédiaire logique, les seules possibilités de réponse sont 0 ou 2.

¹³³ Un rapport régional compilant et comparant les résultats nationaux sera publié début 2015.

2. Dans la pratique, dans quelle mesure les citoyens ont-ils un accès effectif aux informations relatives au secteur public et aux données publiques ?

Assemblée nationale : 2 - Dans la pratique, les citoyens ont facilement accès à l'information relative aux activités du Parlement

Sénat : 2 - Dans la pratique, les citoyens ont facilement accès à l'information relative aux activités du Parlement

Autres institutions publiques : 1 - Dans la pratique, l'accès n'est pas toujours garanti/les citoyens rencontrent des obstacles

Dans la pratique, les administrations répondent rarement aux demandes d'information. Le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, publié le 5 juin 2014, évoque ainsi « des administrations souvent peu diligentes, frileuses, voire de mauvaise volonté ». Par ailleurs, le droit à l'information reste méconnu en France et la société civile n'y a que très rarement recours pour soutenir ses actions.

Bien qu'aucune loi ne garantisse le droit d'accès aux informations relatives au processus législatif, les sites de l'Assemblée nationale et du Sénat permettent de suivre en temps réel une part substantielle des travaux parlementaires (évolution des propositions et projets de loi, rapports législatifs, amendements déposés, compte rendus des débats, vidéos des séances de commissions...). La prochaine étape sera de mettre ces informations dans un format respectant les principes de l'open data.

3. Est-ce que le droit d'accès à l'information s'applique aux données relatives au lobbying ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune loi n'existe

Sénat : 0 - Aucune loi n'existe

Autres institutions publiques : 0 - La loi ne s'applique pas aux données de lobbying

Aucune loi n'existe en France sur le lobbying. La loi de 1978 ne vise pas expressément ce type de données.

Registre et informations rendues publiques par les représentants d'intérêts – Financement de la vie politique

Assemblée nationale : 14 sur 32

Sénat : 9 sur 32

Autres institutions publiques : 4 sur 32

4. Dans quelle mesure la loi définit-elle de manière claire et sans ambiguïté le terme « lobbyiste » afin d'englober tous ceux qui font du lobbying de manière professionnelle, à savoir les lobbyistes professionnels, les cabinets d'affaires publiques et les représentants d'ONG, d'entreprises, d'associations professionnelles, de syndicats, de think tanks, de cabinets d'avocat, d'organisations religieuses et d'universitaires ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune définition inscrite dans la loi

Sénat : 0 - Aucune définition inscrite dans la loi

Autres institutions publiques : 0 - Aucune définition inscrite dans la loi

Aucune loi n'existe en France sur le lobbying. Il n'existe dès lors aucune définition officielle du lobbying et des lobbyistes.

Cocher toutes les catégories couvertes par la loi :

☐ Lobbyistes professionnels

☐ Représentants du secteur privé

- ☐ Consultants en affaires publiques
- ☐ Représentants de la société civile
- ☐ Représentants des associations professionnelles
- ☐ Représentants de fédérations industrielles/professionnelles
- ☐ Syndicats
- ☐ Think tanks
- ☐ Cabinets d'avocats
- ☐ Organisations confessionnelles
- ☐ Universitaires
- ☐ Autres : _____

5. Dans quelle mesure la loi définit-elle les “cibles de lobbying” d’une manière suffisamment large pour englober les membres de parlements et des exécutifs nationaux et locaux (dont leurs conseillers) et les hauts fonctionnaires des administrations locales et nationales, les agences de régulation et les organismes privés assurant une mission de service public ?

Assemblée nationale : 0 - [Les “cibles de lobbying” ne sont pas définies dans la loi](#)

Sénat : 0 - [Les “cibles de lobbying” ne sont pas définies dans la loi](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Les “cibles de lobbying” ne sont pas définies dans la loi](#)

Aucune loi n’existe en France sur le lobbying. Il n’existe dès lors aucune définition officielle du lobbying et des lobbyistes.

Cocher toutes les catégories couvertes par la loi :

- ☐ Membres des parlements nationaux
- ☐ Membres des parlements territoriaux
- ☐ Pouvoir exécutif
- ☐ Instances exécutives locales
- ☐ Conseillers ministériels
- ☐ Hauts fonctionnaires
- ☐ Autorités de régulation
- ☐ Entités privées effectuant une mission de service public
- ☐ Autres : _____

6. Dans quelle mesure la loi définit-elle de manière claire et sans ambiguïté le terme “lobbying/activités de lobbying” afin d’inclure tout contact (communication écrite ou orale, dont les communications électroniques) avec une cible de lobbying dans le but d’influencer la formulation, la modification, l’adoption ou l’administration d’une législation, de règles, de décisions en cours ou de tout autre programme ou position publics ?

Assemblée nationale : 0 - [Aucune définition inscrite dans la loi](#)

Sénat : 0 - [Aucune définition inscrite dans la loi](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune définition inscrite dans la loi](#)

Aucune loi n’existe en France sur le lobbying.

7. Existe-t-il un registre des représentants d’intérêts dans le pays ?

Assemblée nationale : 1 - [Un registre volontaire existe dans une institution particulière mais ne concerne pas toutes les activités de lobbying](#)

Sénat : 1 - [Un registre volontaire existe dans une institution particulière mais ne concerne pas toutes les activités de lobbying](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucun registre n’existe](#)

Des registres volontaires ont été institués à l’Assemblée nationale et au Sénat. Ils ne concernent

cependant pas les autres lieux de la décision publique.

8. Là où un registre existe, dans quelle mesure inclut-il tous ceux qui font du lobbying de manière professionnelle ?

Assemblée nationale : 2 - Le registre englobe de manière claire les lobbyistes professionnels, les cabinets d'affaires publiques et les représentants d'ONG, d'entreprises, d'associations professionnelles, de syndicats, de think tanks, de cabinets d'avocat, d'organisations religieuses et d'universitaires

Sénat : 1 - Le registre englobe plusieurs des catégories ci-dessous mais pas toutes

Autres institutions publiques : 0 - Aucun registre n'existe

Les catégories d'acteurs pouvant s'inscrire sur le registre du Sénat ne sont pas précisées.

A l'Assemblée nationale, « toutes les organisations, entreprises et entités ayant besoin d'avoir accès à la représentation nationale, ainsi que les personnes agissant en qualité d'indépendants » sont invitées à s'inscrire sur le registre des représentants d'intérêts. Des formulaires différents sont prévus pour « les entreprises, les autorités administratives et les organismes publics, les groupes de réflexion, les organismes de recherche et les institutions académiques, les organisations non gouvernementales et les associations, les organisations professionnelles et les syndicats, les cabinets de consultants spécialisés, les cabinets d'avocats et les consultants agissant en qualité d'indépendants ». En sont spécifiquement exclues, les administrations centrales, les collectivités locales en tant que telles, les partis politiques et, de façon générale, les entités sans personnalité juridique.

Cocher toutes les catégories couvertes par la loi :

- ☒ Lobbyistes professionnels
- ☒ Représentants du secteur privé
- ☒ Consultants en affaires publiques
- ☒ Représentants de la société civile
- ☒ Représentants des associations professionnelles
- ☒ Représentants de fédérations industrielles/professionnelles
- ☒ Syndicats
- ☒ Think tanks
- ☒ Cabinets d'avocats
- ☒ Organisations confessionnelles
- ☐ Universitaires
- ☐ Autres : _____

9. Dans quelle mesure les lobbyistes doivent-ils s'enregistrer en temps réel (dans les 10 jours suivant le début d'une activité de lobbying) ?

Assemblée nationale : 0 - L'inscription n'est pas obligatoire

Sénat : 0 - L'inscription n'est pas obligatoire

Autres institutions publiques : 0 - L'inscription n'est pas obligatoire

Les registres sont volontaires. Il n'existe dès lors aucun délai d'inscription.

10. Dans quelle mesure les lobbyistes doivent-ils déclarer de manière régulière leurs activités de lobbying et leurs dépenses en la matière (en temps réel ou, a minima, trimestrielle) ?

Assemblée nationale : 0 - Le reporting ne se fait que sur une base annuelle

Sénat : 0 - Le reporting ne se fait que sur une base annuelle

Autres institutions publiques : 0 - Aucune obligation de reporting

L'inscription sur les deux registres, de l'Assemblée nationale et du Sénat, se fait sur une base annuelle.

11. Dans quelle mesure les lobbyistes et les organisations qui font du lobbying doivent-ils publier des informations pertinentes sur ceux qu'ils emploient : nom de l'organisation (si applicable), adresse

et coordonnées, nom de tous les lobbyistes agissant pour le compte de l'organisation (si applicable) ?

Assemblée nationale : 1 - [Des informations basiques sont demandées et publiées](#)

Sénat : 1 - [Des informations basiques sont demandées et publiées](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucun registre n'existe](#)

Au Sénat, seule une personne par organisation peut s'inscrire. Sur le registre de l'Assemblée nationale, il est possible d'inscrire jusqu'à 5 personnes qui peuvent bénéficier d'une carte de représentant d'intérêts. Il n'est cependant pas possible d'enregistrer toutes les personnes faisant du lobbying pour le compte de l'organisation et d'indiquer leur nom (exemple des cabinets de lobbying qui peuvent employer plus de 5 personnes).

Cocher toutes les catégories couvertes par la loi :

- ☒ Nom (de l'individu ou de l'organisation)
- ☒ Adresse et coordonnées
- ☐ Nom de tous les lobbyistes agissant pour le compte de l'organisation
- ☐ Autre :

12. Dans quelle mesure les lobbyistes et les organisations qui font du lobbying doivent-ils publier des informations pertinentes sur leurs objectifs de lobbying et leurs clients : nom des personnes ou des organisations payant pour les activités de lobbying, noms des clients, sujets ayant fait l'objet d'une action de lobbying ?

Assemblée nationale : 2 - [Informations suffisantes devant être renseignées et rendues publiques](#)

Sénat : 0 - [Les lobbyistes n'ont aucune obligation de publier des informations sur leurs activités](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Les lobbyistes n'ont aucune obligation de publier des informations sur leurs activités](#)

A l'Assemblée nationale, les représentants d'intérêts doivent indiquer les dossiers législatifs sur lesquels ils ont travaillé et mené des activités relevant du registre. Les cabinets de consultants, les cabinets d'avocats et les consultants agissant en qualité d'indépendants doivent renseigner les noms de tous les clients pour lesquels ils exercent une activité de représentation d'intérêts auprès du Parlement.

Au Sénat, seuls les catégories d'intérêts représentés par des organisations mandatées doivent être déclarés.

Cocher toutes les catégories couvertes par la loi – **uniquement à l'Assemblée nationale** :

- ☒ Nom des personnes ou des organisations payant pour les activités de lobbying
- ☒ Noms des clients
- ☒ Sujets ayant fait l'objet d'une action de lobbying
- ☒ Textes spécifiques (proposition ou projet de loi, régulation, politique, subvention, appels d'offres...)

13. Dans quelle mesure les lobbyistes et les organisations qui font du lobbying doivent-ils publier des informations pertinentes sur les personnes qu'elles cherchent à influencer et les positions qu'elles défendent : nom des responsables ou des autorités publiques visés, date et type de l'action engagée, informations et contributions communiquées aux décideurs publics ?

Assemblée nationale : 1 - [Des informations basiques doivent être rendues publiques](#)

Sénat : 0 - [Aucune obligation de reporting](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune obligation de reporting](#)

Les représentants d'intérêts doivent déclarer les activités conduites l'année précédente et indiquer leur

participation à toutes les étapes du processus législatif : auditions, rédactions d'argumentaires, réunions... Cependant, les noms des députés ou instances de l'Assemblée nationale visés et le détail des actions conduites ne sont pas renseignés. Les représentants d'intérêts inscrits sur le registre ont également la possibilité de mettre en ligne leurs contributions, mais le système n'est pas opérationnel.

Cocher toutes les catégories couvertes par la loi – uniquement à l'Assemblée nationale:

- ☐ Nom des responsables ou des autorités publiques visés par les actions de lobbying
- ☐ Date de l'action de lobbying
- ☒ Type d'action (RDV ponctuel, invitation à un événement, audition publique...)
- ☐ Informations et contributions communiquées aux décideurs publics

14. Dans quelle mesure les lobbyistes et les organisations qui font du lobbying doivent-ils publier des informations sur leurs dépenses de lobbying, de manière détaillée ?

Assemblée nationale: 1 - [Des informations basiques doivent être rendues publiques](#)

Sénat : 0 - [Aucune obligation de publier des informations sur les dépenses de lobbying](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune obligation de publier des informations sur les dépenses de lobbying](#)

A l'Assemblée nationale, des informations financières sont demandées aux organisations qui s'inscrivent sur le registre. Les « cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats consultants/consultants agissant en qualité d'indépendants » doivent indiquer le chiffre d'affaires imputable aux activités de représentation d'intérêts auprès du Parlement, sur la base des derniers comptes annuels, soit ceux de l'année n-1. Le chiffre d'affaires doit correspondre aux recettes totales réalisées avec tous les clients concernés, mais uniquement pour les activités relevant du champ d'application direct du registre.

Les entités appartenant aux autres catégories doivent déclarer une estimation des coûts associés aux activités relevant du champ d'application du registre pour le dernier exercice comptable connu. Cette estimation doit être la plus exhaustive possible (coût des salariés se consacrant à l'activité de représentation d'intérêts, coût du secrétariat lorsqu'il y en a un, évaluation du coût immobilier des locaux lorsqu'un local spécifique est consacré à la représentation d'intérêts, coût des événements financés...) mais n'a pas pour autant un caractère juridiquement contraignant. Ces montants comprennent également les honoraires versés à des sociétés de conseils ou sociétés de relations publiques pour la représentation d'intérêts auprès du Parlement.

Les associations, organismes publics, autorités administratives, organisations non gouvernementales, organisations professionnelles et syndicats, groupes de réflexion et organismes de recherche doivent également préciser leurs sources de financement.

Les budgets déclarés se rapportent uniquement aux activités conduites auprès de l'Assemblée nationale. Ils n'incluent pas l'ensemble du budget consacré par l'organisation à toutes ses activités de lobbying, ni les contributions versées aux associations professionnelles et autres organisations dont le déclarant est membre. Par ailleurs, les chiffres sont données de manière agglomérée rendant impossible les comparaisons et vérification. Dans la pratique, les budgets déclarés par les organisations inscrites sont très hétérogènes.

15. Dans quelle mesure les lobbyistes et les organisations qui font du lobbying doivent-ils publier des informations sur les dons aux partis politiques et aux campagnes électorales ?

Assemblée nationale : 2

Sénat : 2

Autres institutions publiques : 2

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales par des personnes morales est interdit.

16. Dans quelle mesure les lobbyistes et les organisations qui font du lobbying doivent-ils publier des informations sur les contributions en nature (publicité, utilisation d'installations et d'équipements, design et impression, prêt d'employés ou de consultants...) ?

Assemblée nationale : 2

Sénat : 2

Autres institutions publiques : 2

Depuis 1995, les personnes morales, quelles qu'elles soient, ne sont plus autorisées à verser le moindre don ni accorder le moindre avantage en nature aux partis politiques.

17. L'information rendue publique par les lobbyistes est-elle disponible en ligne avec un moteur de recherche et dans un format ouvert ?

Assemblée nationale : 1 - L'information est disponible en ligne mais sans moteur de recherche ni dans un format ouvert

Sénat : 1 - L'information est disponible en ligne mais sans moteur de recherche ni dans un format ouvert

Autres institutions publiques : 0 - Aucun registre n'existe

Les interfaces du registre ne permettent pas les extractions, ni une vision dynamique des données (statistiques).

18. Dans quelle mesure les représentants d'intérêts donnent-ils des informations suffisantes et en temps réel conformément à la réglementation ?

Assemblée nationale : 1 - Certains lobbyistes se conforment au dispositif de l'Assemblée nationale, mais la non-conformité (absence d'inscription sur le registre) reste la norme

Sénat : 1 - Certains lobbyistes se conforment au dispositif de l'Assemblée nationale, mais la non-conformité (absence d'inscription sur le registre) reste la norme

Autres institutions publiques : 0 - Aucune obligation

Contrôle, vérification et sanctions

Assemblée nationale : 4 sur 16

Sénat : 1 sur 16

Autres institutions publiques : 0 sur 16

19. Dans quelle mesure existe-t-il un organe de contrôle dédié, indépendant et doté de ressources suffisantes chargé de gérer le registre, de donner des conseils aux individus et aux organisations, de contrôler les formulaires d'inscription et d'enquêter sur d'apparents manquements ou anomalies (cela inclut un pouvoir d'enquête suite à une plainte mais aussi en l'absence de plainte préalable) ?

Assemblée nationale : 1 - Un organe de contrôle existe mais il n'a pas les ressources suffisantes et/ou n'est pas suffisamment armé pour exercer un contrôle effectif

Sénat : 0 - Absence d'organe de contrôle

Autres institutions publiques : 0 - Absence d'organe de contrôle

Une Délégation de l'Assemblée nationale chargée des représentants d'intérêts, composée et présidée par des députés, est chargée d'administrer le registre. Cependant, elle n'a aucun pouvoir d'enquête ni de sanction. En cas de manquement au code de conduite, la Délégation saisit le Bureau de l'Assemblée nationale qui peut alors décider de la suspension ou radiation du registre.

Aucun organe, spécifiquement chargé de la question du lobbying, n'a été créé au Sénat. C'est la Direction de l'Accueil et de la Sécurité qui gère les inscriptions sur le registre.

20. Dans quelle mesure existe-t-il un mécanisme de vérification proactive pour auditer les informations divulguées par les lobbyistes et détecter d'éventuelles anomalies?

Assemblée nationale : 0 - [Absence de mécanisme de vérification](#)

Sénat : 0 - [Absence de mécanisme de vérification](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Absence de mécanisme de vérification](#)

21. Dans la pratique, dans quelle mesure les anomalies sont-elles détectées et prises en considération par l'organe de contrôle ?

Assemblée nationale : 0 - [Très peu ou aucune détection des anomalies](#)

Sénat : 0 - [Très peu ou aucune détection des anomalies](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Très peu ou aucune détection des anomalies](#)

Sans moyens dédiés, la vérification des informations publiées par les lobbyistes est très difficile, voire impossible.

22. Dans la pratique, dans quelle mesure les anomalies détectées et signalées par d'autres (par ex., les journalistes d'investigation) sont-elles prises en considération par l'organe de contrôle ?

Assemblée nationale : 0 - [Très peu ou aucune détection des anomalies](#)

Sénat : 0 - [Très peu ou aucune détection des anomalies](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Très peu ou aucune détection des anomalies](#)

Par exemple, dans le cadre de l'affaire du Mediator, la représentante des laboratoires Servier a été exclue de la liste des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale plus de 10 mois après le scandale et la révélation par la presse de la tentative d'influence sur le rapport d'information du Sénat.

23. Dans quelle mesure la loi prévoit-elle des sanctions pour avoir donné de fausses informations lors de son inscription sur le registre ou ne pas s'être inscrit ?

Assemblée nationale : 1 - [Des sanctions existent mais elles ne sont pas adaptées](#)

Sénat : 1 - [Des sanctions existent mais elles ne sont pas adaptées](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Absence de sanction](#)

La seule sanction qui existe est la suspension ou la radiation du registre en cas de manquement au code de conduite que les organisations s'engagent à respecter en s'inscrivant sur le registre.

24. Dans la pratique, dans quelle mesure ces sanctions sont-elles mises en œuvre ?

Assemblée nationale : 0 - [Jamais](#)

Sénat : 0 - [Jamais](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Jamais](#)

25. Dans quelle mesure les organes de contrôle sont-ils tenus de rendre publics les noms des individus et organisations ayant violé les règles ?

Assemblée nationale : 1 - [La divulgation des noms de ceux qui violent les règles est à la discrétion de l'organisme de contrôle](#)

Sénat : 0 - [Aucune obligation de divulguer publiquement les noms de ceux qui violent les règles](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune obligation de divulguer publiquement les noms de ceux qui violent les règles](#)

La décision de suspension ou de radiation du registre peut être publiée sur le site internet. C'est le bureau de l'Assemblée nationale qui décide de la publicité.

26. Dans la pratique, dans quelle mesure les organes de contrôle rendent-ils publics les noms des individus et organisations ayant violé les règles ?

Assemblée nationale : 1 - [Parfois](#)

Sénat : 0 - [Jamais](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Jamais](#)

Cela est arrivé deux fois à l'Assemblée nationale :

- l'exclusion, le 12 octobre 2011, de la lobbyiste des laboratoires Servier de la liste des représentants d'intérêts.
- le retrait par le Bureau d'un badge de collaborateur bénévole attribué à un lobbyiste notoirement connu.

Empreinte législative

Assemblée nationale : 2 sur 8

Sénat : 2 sur 8

Autres institutions publiques : 1 sur 8

27. Dans quelle mesure la loi exige-t-elle la publication d'une « empreinte législative » (document qui détaille la date, l'événement, la personne et le sujet abordé lors du contact entre un législateur ou haut fonctionnaire et une partie prenante) en annexe de tous les documents législatifs/réglementaires ?

Assemblée nationale : 1 - [Un embryon de règle existe demandant d'indiquer ceux qui ont cherché à influencer le processus législatif](#)

Sénat : 1 - [Un embryon de règle existe demandant d'indiquer ceux qui ont cherché à influencer le processus législatif](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune empreinte législative prévue par la loi](#)

Le Bureau de l'Assemblée nationale a adopté en octobre 2013 une instruction générale obligeant les députés à publier la liste des auditions et des personnes entendues dans les rapports parlementaires, ainsi qu'une mention explicite lorsqu'aucune audition n'a été conduite. Cette règle ne permet d'accéder à l'information qu'une fois le rapport publié. Il n'est pas possible de connaître, en temps réel, les contacts organisés.

Le Bureau du Sénat a adopté le 25 juin 2014 un guide pratique dont l'une des trois dispositions concerne l'obligation, pour les rapporteurs, de publier les auditions organisées ainsi que les contacts informels. Il est cependant relativement difficile de s'assurer du respect effectif de cette disposition.

28. Dans la pratique, les législateurs et hauts fonctionnaires publient-ils une empreinte législative donnant des détails sur les dates, les personnes et les sujets abordés lors des contacts avec des parties prenantes ?

Assemblée nationale : 1 - [Certaines informations sont publiées par les décideurs publics, mais elles restent insuffisantes.](#)

Sénat : 1 - [Certaines informations sont publiées par les décideurs publics, mais elles restent insuffisantes.](#)

Autres institutions publiques : 1 - [Certaines informations sont publiées par les décideurs publics, mais elles restent insuffisantes.](#)

L'empreinte législative n'est pas systématique dans l'ensemble des lieux de la décision publique.

29. Dans quelle mesure les hauts fonctionnaires sont-ils tenus de publier les documents relatifs aux réunions : calendriers, ordres du jour, documents reçus des lobbyistes, etc. ?

Assemblée nationale : 0 - [Aucune obligation de rendre publiques les informations relatives aux réunions avec des lobbyistes.](#)

Sénat : 0 - [Aucune obligation de rendre publiques les informations relatives aux réunions avec des lobbyistes.](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune obligation de rendre publiques les informations relatives aux réunions avec des lobbyistes.](#)

Cette règle ne s'applique ni aux fonctionnaires des administrations ni aux fonctionnaires des assemblées.

30. Dans quelle mesure les élus (nationaux et locaux) sont-ils tenus de publier les documents relatifs aux réunions : calendriers, ordres du jour, documents reçus des lobbyistes, etc. ?

Assemblée nationale : 0 - [Aucune obligation de rendre publiques les informations relatives aux réunions avec des lobbyistes.](#)

Sénat : 0 - [Aucune obligation de rendre publiques les informations relatives aux réunions avec des lobbyistes.](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune obligation de rendre publiques les informations relatives aux réunions avec des lobbyistes.](#)

INTÉGRITÉ

Règles d'avant- et d'après-emploi

Assemblée nationale : 0 sur 12
Sénat : 0 sur 12
Autres institutions publiques : 8 sur 12

31. Dans quelle mesure la loi prévoit-elle un délai de carence avant que d'anciens parlementaires, hauts fonctionnaires, ministres et conseillers puissent travailler comme lobbyistes ?

Assemblée nationale : 0 - [Absence de délai de carence](#)

Sénat : 0 - [Absence de délai de carence](#)

Autres institutions publiques : 2 - [Un délai de carence d'au moins deux ans existe](#)

Un délai de carence de trois ans est prévu par le code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts, concernant l'ensemble des agents publics et des ministres (seuls les élus ne sont pas concernés). Il vise le fait de détenir un intérêt quelconque dans une entreprise dont une personne chargée d'une mission de service public a, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance. Il ne vise cependant pas explicitement l'exercice d'une activité de lobbying.

Les parlementaires ne sont, pour leur part, soumis à aucune règle en matière d'après-mandat.

32. Dans quelle mesure le délai de carence pour ceux qui souhaitent travailler comme lobbyistes s'applique-t-il aux anciens membres de parlements (nationaux et locaux), aux hauts fonctionnaires (autorités de régulation comprises), les membres des exécutifs (nationaux et locaux) et leurs conseillers ?

Assemblée nationale : 0 - [Absence de délai de carence.](#)

Sénat : 0 - Absence de délai de carence.

Autres institutions publiques : 2 - Un délai de carence s'applique à toutes les catégories ci-dessous.

Cocher les catégories couvertes :

- ☐ Anciens parlementaires
- ☐ Anciens membres de parlements régionaux – **non applicable**
- ☒ Anciens membres du Gouvernement
- ☒ Anciens membres d'exécutifs locaux
- ☒ Conseillers
- ☒ Hauts fonctionnaires
- ☒ Fonctionnaires au sein d'autorités de régulation
- ☒ Autre : tous les fonctionnaires sont concernés.

33. Dans quelle mesure les anciens parlementaires, hauts fonctionnaires, membres des exécutifs et leurs conseillers exercent-ils ensuite facilement et directement des activités de lobbying ?

Assemblée nationale : 0 - Nombre significatif d'anciens parlementaires, hauts fonctionnaires, membres des exécutifs ou de conseillers exerçant directement des activités de lobbying.

Sénat : 0 - Nombre significatif d'anciens parlementaires, hauts fonctionnaires, membres des exécutifs ou de conseillers exerçant directement des activités de lobbying.

Autres institutions publiques : 0 - Nombre significatif d'anciens parlementaires, hauts fonctionnaires, membres des exécutifs ou de conseillers exerçant directement des activités de lobbying.

Les exemples sont nombreux d'anciens responsables publics recrutés pour faire du conseil, faisant ainsi bénéficier de leur carnet d'adresse. Il n'existe en effet dans la loi aucune interdiction d'exercer une activité de lobbying à l'issue d'une fonction ou d'un mandat public. Par ailleurs, rappelons que les parlementaires peuvent continuer à exercer des activités de conseil à partir du moment où ils les exerçaient avant le début de leur mandat. Ils peuvent également devenir avocat pendant leur mandat et exercer ainsi des activités d'avocats d'affaires (conseil).

34. Dans quelle mesure la loi prévoit-elle que les anciens membres de parlements (nationaux et locaux), les hauts fonctionnaires (autorités de régulation comprises), les membres des exécutifs (nationaux et locaux) et leurs conseillers doivent recueillir l'autorisation d'un organe de déontologie avant d'accepter un poste dans le secteur privé dans lequel ils pourraient être amenés à faire du lobbying auprès de leur ancien employeur ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune autorisation requise.

Sénat : 0 - Aucune autorisation requise.

Autres institutions publiques : 2 - Autorisation requise qui s'applique à toutes les catégories ci-dessus.

Pour les fonctionnaires et les conseillers ministériels et présidentiels, c'est la Commission de déontologie de la fonction publique qui est chargée de cette mission. Pour les ministres et les élus locaux, c'est la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

35. Dans la pratique, dans quelle mesure les anciens membres de parlements (nationaux et locaux), les hauts fonctionnaires (autorités de régulation comprises), les membres des exécutifs (nationaux et locaux) et leurs conseillers recueillent l'autorisation de l'organe de déontologie avant d'accepter un poste dans le secteur privé dans lequel ils pourraient être amenés à faire du lobbying auprès de leur ancien employeur ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune autorisation requise.

Sénat : 0 - Aucune autorisation requise.

Autres institutions publiques : 1 - Parfois.

La saisine intervient la plupart du temps et la Commission peut s'autosaisir si l'administration ou l'agent

concerné ne l'ont pas fait eux-mêmes. Si les avis sont majoritairement favorables, ils sont souvent assortis de réserves¹³⁴. Or aucun droit de suite n'étant prévu, l'application de ces réserves est impossible à vérifier.

36. Dans quelle mesure existe-t-il un organe de contrôle dédié, indépendant et doté de ressources suffisantes chargé de faire respecter les règles d'avant- et d'après-mandat, de donner des conseils aux individus et organisations et d'enquêter en cas de manquement ou d'anomalies ?

Assemblée nationale : 0 - Absence d'organe de contrôle.

Sénat : 0 - Absence d'organe de contrôle.

Autres institutions publiques : 1 - Un organe de contrôle existe mais il n'a pas les ressources suffisantes et/ou n'est pas suffisamment armé pour exercer un contrôle effectif.

Les deux institutions citées plus haut sont indépendantes. La question se pose cependant des moyens dont elles disposent par rapport à l'étendue de leur mission. La Commission de déontologie de la fonction publique le souligne en conclusion de son rapport 2012. Ainsi, elle est compétente pour l'ensemble des agents publics (5,5 millions au 31 décembre 2012¹³⁵). Par ailleurs, les avis qu'elle rend ne lient l'administration qu'en cas d'avis d'incompatibilité. En cas d'avis avec réserve, la commission n'a aucun moyen de contrôler la suite donnée.

Codes de conduite pour les décideurs publics

Assemblée nationale : 5 sur 12

Sénat : 5 sur 12

Autres institutions publiques : 5 sur 12

37. Dans quelle mesure le lobbying éthique/responsable est-il visé dans les codes de conduite relatifs au secteur public (par exemple, spécifient-ils des normes sur la façon dont les responsables publics doivent communiquer sur leurs relations avec les groupes d'intérêts, sur l'obligation de faire état de ces contacts ou encore d'informer leurs supérieurs des actions de lobbying non enregistrées ou illégales) ?

Assemblée nationale : 0 - Le code de conduite n'intègre pas de standard en matière de lobbying éthique.

Sénat : 0 - Le code de conduite n'intègre pas de standard en matière de lobbying éthique.

Autres institutions publiques : 0 - Le code de conduite n'intègre pas de standard en matière de lobbying éthique.

Ni le statut général de la fonction publique, ni les règlements ou codes de conduite des assemblées, ni la charte de déontologie du gouvernement ne traitent des relations avec les représentants d'intérêts. La loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique prévoit que la Haute autorité pour la transparence de la vie publique définisse des recommandations en la matière.

38. Dans quelle mesure les codes de conduite relatifs au secteur public spécifient-ils des standards sur la manière dont les responsables publics doivent gérer les conflits d'intérêts ?

Assemblée nationale : 1 - Le code de conduite aborde la question des conflits d'intérêts, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Sénat : 1 - Le code de conduite aborde la question des conflits d'intérêts, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Autres institutions publiques : 2 - Les codes de conduite abordent de manière exhaustive la question des conflits d'intérêts.

¹³⁴ *Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ?*, Intervention de Jean-Marc Sauvé à l'ENA, 27 mars 2013, p. 7

¹³⁵ *Le nombre de fonctionnaires a augmenté en 2012, surtout dans la territoriale*, La Tribune, 23/04/2014

La loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique introduit une définition du conflit d'intérêts ainsi qu'un dispositif de prévention (déclarations d'intérêts publiques pour les ministres, les parlementaires et les principaux exécutifs locaux). Une obligation de déport est également prévue pour les ministres, les principaux exécutifs locaux et les membres des AAI et les personnes chargées d'une mission de service public.

Concernant les parlementaires, des codes de conduite ont été adoptés en 2011, mais comme le souligne le GRECO dans son rapport sur la prévention de la corruption des parlementaires¹³⁶, ils s'en tiennent à des principes généraux sans spécifier les règles précises et comportements à adopter. Pour sa part, la loi sur la transparence ne permet pas, en l'état, de s'assurer qu'un parlementaire en conflits d'intérêts ne participe pas à une décision (déport) dans la mesure où la loi renvoie à une décision ultérieure des Bureaux l'adoption de règles pour la gestion des conflits d'intérêts. Au Sénat, les règles de mise en conformité adoptées par le bureau ne sont pas suffisamment contraignantes. Aucune n'a encore été adoptée à l'Assemblée nationale.

Concernant les fonctionnaires, un projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires est en cours de discussion au Parlement. Ce projet de loi a le mérite de rappeler les grands principes déontologiques, il ouvre la possibilité d'adopter des codes de bonne conduite et instaure une obligation de déport pour tous les agents publics en conflit d'intérêts. Cependant, la question se pose du contrôle des déclarations d'intérêts, de patrimoine et le pantouflage.

39. Dans quelle mesure les codes de conduite relatifs au secteur public spécifient-ils des standards sur la manière dont les responsables publics doivent gérer les cadeaux et invitations ?

Assemblée nationale : 1 - Le code de conduite aborde les questions de cadeaux et d'invitations, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Sénat : 1 - Le code de conduite aborde les questions de cadeaux et d'invitations, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Autres institutions publiques : 0 - Les codes de conduite n'abordent pas de manière adéquate les questions de cadeaux et d'invitations.

Les parlementaires doivent déclarer les cadeaux supérieurs à 150€. Dans la mesure où la liste n'est pas rendue publique, il est difficile de savoir si l'ensemble des parlementaires se conforment à cette obligation. Un amendement au projet de loi sur la transparence de la vie publique prévoyait la déclaration des cadeaux dans la déclaration d'intérêts, mais il a été supprimé au cours des débats.

Aucune règle n'est précisée pour les agents publics (à l'exception des magistrats, cf. par exemple la charte du Conseil d'État). Le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires n'aborde pas non plus ce point.

40. Dans quelle mesure les codes de conduite relatifs au secteur public comprennent-ils des règles adaptées en matière de déclaration d'intérêts et de patrimoine ?

Assemblée nationale : 1 - Les codes de conduite abordent les questions de déclaration de patrimoine, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Sénat : 1 - Les codes de conduite abordent les questions de déclaration de patrimoine, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Autres institutions publiques : 1 - Les codes de conduite abordent les questions de déclaration de patrimoine, mais de manière embryonnaire ou insuffisante.

Les lois sur la transparence ont introduit des déclarations d'intérêts et de patrimoine pour les parlementaires, les ministres, les principaux exécutifs locaux et les hauts responsables publics (dont les conseillers ministériels). Une Haute autorité pour la transparence de la vie publique a été instaurée et dispose de pouvoirs de contrôle élargis, notamment dans ses relations avec l'administration fiscale.

Cependant, les modalités de publication ne sont pas satisfaisantes. Si les déclarations d'intérêts des parlementaires, des ministres et des principaux exécutifs locaux sont publiques, seules les déclarations de patrimoine des ministres sont publiées. Celles des parlementaires seront consultables uniquement

¹³⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)3_France_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)3_France_FR.pdf)

en préfecture. Par ailleurs, les déclarations d'intérêts des personnes non élues ne seront pas rendues publiques (suite à une décision du Conseil constitutionnel).

Le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires prévoit également des déclarations d'intérêts et de patrimoine pour les fonctionnaires les plus exposés, contrôlées par la Commission de déontologie de la fonction publique (dont les moyens ne sont cependant pas renforcés). Cependant, elles ne devraient pas non plus être publiques.

41. Dans quelle mesure un mécanisme de plainte existe-t-il permettant à un agent public ou à un citoyen d'alerter sur des violations du code de conduite ?

Assemblée nationale : 2 - [Un solide mécanisme de plainte existe.](#)

Sénat : 2 - [Un solide mécanisme de plainte existe.](#)

Autres institutions publiques : 2 - [Un solide mécanisme de plainte.](#)

Les lois sur la transparence prévoient que le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que les associations anti-corruption agréées puissent saisir la Haute autorité pour la transparence de la vie publique pour signaler un manquement aux lois sur la transparence. La HATVP peut également s'autosaisir. Les citoyens peuvent, pour leur part, lui adresser des observations. Cela concerne cependant uniquement les personnes visées par les lois sur la transparence (et non les fonctionnaires par exemple). Concernant les parlementaires, la HATVP peut transmettre des informations sur des manquements aux bureaux des assemblées. Ce sont ceux-ci qui décident seuls de la suite à donner.

42. Dans quelle mesure des programmes de formation et de sensibilisation aux questions d'intégrité, dont des recommandations en matière de lobbying, sont-ils proposés aux responsables publics ?

Assemblée nationale : 0 - [Absence de programme de formation et de sensibilisation aux questions d'intégrité.](#)

Sénat : 0 - [Absence de programme de formation et de sensibilisation aux questions d'intégrité.](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Absence de programme de formation et de sensibilisation aux questions d'intégrité.](#)

Une proposition de loi sur le statut de l'élu local propose d'intégrer une formation à la déontologie pour les élus locaux, mais le sujet du lobbying n'est pas explicitement cité.

Codes de conduite pour les lobbyistes

Assemblée nationale : 1 sur 10

Sénat : 1 sur 10

Autres institutions publiques : 0 sur 10

43. Dans quelle mesure existe-t-il un code de conduite obligatoire pour les lobbyistes, incluant des sanctions en cas de manquement à la réglementation sur le lobbying ?

Assemblée nationale : 1 - [Un code de conduite existe mais il est inadapté.](#)

Sénat : 1 - [Un code de conduite existe mais il est inadapté.](#)

Autres institutions publiques : 0 - [Absence de code de conduite.](#)

En s'inscrivant, de manière volontaire, sur le registre de l'Assemblée nationale ou du Sénat, les représentants d'intérêts s'engagent à respecter un code de conduite. Ces codes n'ont cependant pas de valeur légale et la seule sanction prévue est l'exclusion, temporaire ou définitive, du registre.

44. Dans la pratique, dans quelle mesure les sanctions sont-elles appliquées en cas de manquement à la réglementation sur le lobbying ?

Assemblée nationale : 0 - Des sanctions sont rarement/jamais prononcées.

Sénat : 0 - Des sanctions sont rarement/jamais prononcées.

Autres institutions publiques : 0 - Des sanctions sont rarement/jamais prononcées.

Cela est arrivé seulement 2 fois à l'Assemblée nationale depuis 2009 :

- l'exclusion, le 12 octobre 2011, de la lobbyiste des laboratoires Servier de la liste des représentants d'intérêts – confirmant une suspension décidée le 20 septembre par le président de l'Assemblée, soit plus de 10 mois après le scandale du Mediator.

- le retrait d'un badge de collaborateur bénévole attribué à un lobbyiste notoirement connu.

45. Dans quelle mesure la loi et/ou le code de conduite des lobbyistes prévoit-elle/il des restrictions pour le recrutement de lobbyistes dans des fonctions publiques et exige de le rendre public ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune règle de publication ni de restriction.

Sénat : 0 - Aucune règle de publication ni de restriction.

Autres institutions publiques : 0 - Aucune règle de publication ni de restriction.

Aucune disposition en la matière.

46. Dans quelle mesure la loi et/ou le code de conduite interdit-il le cumul de la fonction de lobbyiste avec celle de responsable public ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune mention spécifique visant à interdire le cumul de la fonction de lobbyiste avec celle de responsable public.

Sénat : 0 - Aucune mention spécifique visant à interdire le cumul de la fonction de lobbyiste avec celle de responsable public.

Autres institutions publiques : 0 - Aucune mention spécifique visant à interdire le cumul de la fonction de lobbyiste avec celle de responsable public.

Un certain nombre de règles existent en matière de cumuls d'activité, tant pour les élus que pour les fonctionnaires. Cependant, aucune ne vise explicitement l'exercice d'activité de lobbying parallèlement à son mandat ou sa fonction publique. Ainsi, les parlementaires peuvent continuer à exercer des activités de conseil s'ils les exerçaient avant le début de leur mandat. Les agents publics peuvent exercer des activités accessoires, dont des activités de conseil. Ils doivent néanmoins obtenir l'autorisation de leur administration. Le projet de loi sur la déontologie des fonctionnaires prévoit de renforcer les interdictions de cumul d'activité, mais les agents publics auront toujours la possibilité de demander un temps partiel pour exercer une autre activité.

47. Dans quelle mesure un mécanisme de plainte existe-t-il permettant à un agent public ou à un citoyen d'alerter sur des violations de la réglementation sur le lobbying ?

Assemblée nationale : 0 - Absence de mécanisme de plainte.

Sénat : 0 - Absence de mécanisme de plainte.

Autres institutions publiques : 0 - Absence de mécanisme de plainte.

Aucun mécanisme de plainte n'existe actuellement.

Autorégulation par les lobbyistes

Assemblée nationale : 6 sur 12

Sénat : 6 sur 12

Autres institutions publiques : 6 sur 12

Les réponses sont principalement fondées sur l'étude des chartes développées par trois associations de lobbyistes (AFCL, BASE, ARPP) ainsi que par les chartes de lobbying adoptées par certaines entreprises.

48. Dans quelle mesure des codes de déontologie ont-ils été publiés par des associations de lobbyistes ou des entreprises ?

Assemblée nationale : 1 - Des codes de déontologie existent mais ils sont inadaptés.

Sénat : 1 - Des codes de déontologie existent mais ils sont inadaptés.

Autres institutions publiques : 1 - Des codes de déontologie existent mais ils sont inadaptés.

Les différentes associations de lobbyistes (AFCL, BASE, ARPP) ont développé leur propre code de conduite. Un certain nombre d'entreprises commencent également à se doter de chartes de lobbying. Cependant, à ce jour, les modalités de contrôle ne sont pas précisées et les sanctions peu dissuasives (radiation de l'association par exemple).

49. Dans quelle mesure les codes de déontologie adoptés par les lobbyistes incluent-ils des normes de comportement spécifiques permettant aux lobbyistes de sortir de situations non éthiques ?*

Assemblée nationale : 2 - Les codes de déontologie incluent des normes de comportement spécifiques permettant aux lobbyistes de sortir de situations non éthiques.

Sénat : 2 - Les codes de déontologie incluent des normes de comportement spécifiques permettant aux lobbyistes de sortir de situations non éthiques.

Autres institutions publiques : 2 - Les codes de déontologie incluent des normes de comportement spécifiques permettant aux lobbyistes de sortir de situations non éthiques.

Ces codes peuvent néanmoins encore être renforcés sur certains points (notamment sur la politique en matière de cadeaux et invitations).

Cocher toutes les catégories couvertes par le code :

- ☒ S'assurer de l'honnêteté et de la véracité des informations fournies aux responsables publics
- ☒ Exiger de divulguer à l'avance aux responsables publics l'identité du client et des intérêts représentés par les lobbyistes
- ☒ S'abstenir d'utiliser des informations obtenues par des moyens illégaux
- ☐ S'abstenir d'encourager les responsables publics à enfreindre la loi
- ☒ Interdire les cadeaux (au-delà d'un montant fixé), les honoraires, les contrats de travail et n'importe quelle compensation offerte par un lobbyiste à un responsable public – **seulement dans la charte de BASE (doivent rester < 150€)**
- ☒ Exiger la divulgation rapide de tout conflit d'intérêts ainsi que la gestion de ces conflits d'intérêts ou la récusation **mais cela concerne uniquement les conflits d'intérêts entre ses propres clients**
- ☐ Rendre obligatoire une formation à la déontologie pour pouvoir adhérer à l'association
- ☐ Établir un mécanisme raisonnablement indépendant de contrôle qui veillera au respect du code d'éthique
- ☒ Autre : interdiction d'exercer un mandat national ou européen ou de rémunérer des élus, collaborateurs ou agents publics, interdiction d'obtenir malhonnêtement des informations ou des décisions et obligation de respecter les lois en vigueur (corruption, prise illégale d'intérêts, pantouflage)

50. Dans quelle mesure les codes de déontologie adoptés par les lobbyistes requièrent-ils que les lobbyistes divulguent l'identité de leurs clients et les objectifs de leurs actions de lobbying ?*

Assemblée nationale : 1 - Des informations basiques doivent être rendues publiques/les informations qui doivent être renseignées ne sont pas rendues publiques.

Sénat : 1 - Des informations basiques doivent être rendues publiques/les informations qui doivent être renseignées ne sont pas rendues publiques.

Autres institutions publiques : 1 - Des informations basiques doivent être rendues publiques/les informations qui doivent être renseignées ne sont pas rendues publiques.

La plupart des codes prévoient que l'identité du lobbyiste et le nom des clients représentés, ainsi que l'objet de sa démarche (charte de BASE), soient déclarés aux personnes qui font l'objet du lobbying. Ces informations ne doivent pas toujours être rendues publiques.

51. Dans quelle mesure les codes de déontologie adoptés par les lobbyistes interdisent d'employer comme lobbyiste un responsable public et inversement ?*

Assemblée nationale : 2 - Les codes de déontologie interdisent d'employer comme lobbyiste un responsable public et inversement.

Sénat : 2 - Les codes de déontologie interdisent d'employer comme lobbyiste un responsable public et inversement.

Autres institutions publiques : 2 - Les codes de déontologie interdisent d'employer comme lobbyiste un responsable public et inversement.

Les trois chartes prévoient l'interdiction d'exercer tout mandat électif national ou européen, tout emploi de collaborateur de parlementaire ou de collaborateur d'un membre du gouvernement, tout emploi salarié dans la fonction publique. L'ARPP étend cette interdiction aux collaborateurs d'élus locaux. BASE étend cette règle à l'exercice de fonction d'expert national détaché ou d'expert auprès des tribunaux.

52. Dans quelle mesure un mécanisme de plainte existe-t-il permettant à tout membre et non membre d'une association de signaler des violations du code de déontologie ?*

Assemblée nationale : 0 - Aucun mécanisme de plainte.

Sénat : 0 - Aucun mécanisme de plainte.

Autres institutions publiques : 0 – Aucun mécanisme de plainte.

Aucune de ces chartes ne précise l'existence d'un tel mécanisme de plainte. Cela ne veut cependant pas dire qu'il n'est pas possible de faire remonter les manquements aux bureaux de ces associations.

53. Dans quelle mesure existe-t-il un mécanisme suffisamment indépendant chargé de contrôler et de s'assurer du respect du code de déontologie ?*

Assemblée nationale : 0 - Absence de mécanisme de contrôle et d'application.

Sénat : 0 - Absence de mécanisme de contrôle et d'application.

Autres institutions publiques : 0 - Absence de mécanisme de contrôle et d'application.

Seule la charte de BASE précise qu'un « Comité éthique est le garant du respect des règles émises dans la charte ». Ce comité n'apparaît cependant pas indépendant dans la mesure où il est composé de membres de l'association.

ÉQUITÉ D'ACCÈS - HARMONISER LES RÈGLES DU JEU (“LEVEL PLAYING FIELD”)

Consultation et participation aux processus de décision

Excepté pour la première question, les autres réponses concernent les procédures de consultation institutionnalisées (prévues par des textes réglementaires).

54. Dans quelle mesure la loi prévoit-elle que Parlement autorise les citoyens et le public (entreprises et organisations de la société civile) à contribuer équitablement aux travaux de ses membres sur des sujets en examen, avec un niveau d'information et des délais suffisants au regard du processus législatif ?

Assemblée nationale : 1 - Le cadre légal autorise en théorie les citoyens et le public (entreprises et organisations de la société civile) à envoyer des contributions aux parlementaires, mais ne donne aucune garantie en termes d'équité d'accès, de niveau d'information et de délai.

Sénat : 1 - Le cadre légal autorise en théorie les citoyens et le public (entreprises et organisations de la société civile) à envoyer des contributions aux parlementaires, mais ne donne aucune garantie en termes d'équité d'accès, de niveau d'information et de délai.

Autres institutions publiques : NA

La législation française ne prévoit pas explicitement la consultation par les parlementaires des différentes parties prenantes concernées par un débat législatif. Cependant, elle ne l'interdit pas. L'article 4 de la Constitution indique que « la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». Cependant, l'article 27 de la Constitution, dispose que tout mandat impératif est nul.

55. Dans quelle mesure le cadre juridique prévoit-il dans une loi – ou dans un groupe de lois – les différents moyens pour permettre la participation du public à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, dont la publication des calendriers, des mécanismes spécifiques pour diffuser les informations relatives aux réunion publiques, aux taux de présence et aux règles de participation, ainsi que les instruments et les outils pour soumettre des commentaires et des avis sur des politiques spécifiques ?

Assemblée nationale : 1 – Certaines dispositions prévoient la publication d'informations sur les moyens de participation aux politiques, mais elles ne sont spécifiques ou dépendent d'autres textes législatifs.

Sénat : 1 - Certaines dispositions prévoient la publication d'informations sur les moyens de participation aux politiques, mais elles ne sont spécifiques ou dépendent d'autres textes législatifs.

Autres institutions publiques : 2 - Le cadre juridique prévoit dans une loi – ou dans un groupe de lois – les différents moyens pour permettre la participation du public à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, dont la publication des calendriers, des mécanismes spécifiques pour diffuser les informations relatives aux réunion publiques, aux taux de présence et aux règles de participation, ainsi que les instruments et les outils pour soumettre des commentaires et des avis sur des politiques spécifiques

Plusieurs lois et décrets prévoient l'organisation de consultations (concertation, débats publics) par les décideurs publics préalablement à l'édiction d'une loi ou d'un acte réglementaire ou d'un texte de référence, via des commissions consultatives. Selon un rapport du Conseil d'État, ces commissions interviennent souvent trop tard, sans aucun délai de réponse et les avis sont souvent peu pris en compte¹³⁷.

Depuis la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, la consultation via des commissions consultatives peut être remplacée par des consultations publiques sur Internet, ouvertes à toutes les parties prenantes. Ces consultations doivent se dérouler dans un délai supérieur à quinze jours et donnent lieu à une synthèse publique des observations recueillies sur le site www.vie-publique.fr, qui recense par ailleurs l'ensemble des consultations organisées sur les projets de textes législatifs et réglementaires nationaux. Si la loi rend obligatoire la publication d'une synthèse des

¹³⁷ « Consulter autrement, participer effectivement », Rapport public du Conseil d'État, 2011

observations recueillies, celles-ci ne sont pas publiées dans leur intégralité, les critères qui prévalent au choix de ce qui est retenu ou écarté ne sont pas rendus transparents, de même que l'entité chargée du dépouillement et de son analyse. Les délais de traitement par l'administration ne sont pas adaptés dans les cas de réponse en nombre et aucun droit de suite n'est prévu. Les pratiques sont par ailleurs très variables d'un ministère à l'autre, voire d'une consultation à une autre.

Au Parlement, des consultations sont la plupart du temps organisées sur les textes en discussion. Cependant, aucune procédure de consultation de la société civile par les parlementaires n'est formalisée dans la loi.

56. Dans quelle mesure le cadre juridique exige-t-il explicitement des pouvoirs publics qu'ils assurent une participation équitable de tous les groupes et parties prenantes concernés aux processus de décision ?

Autres institutions publiques : 0 - [Aucune disposition obligatoire relative à la consultation équitable des groupes et parties prenantes concernés par une politique.](#)

Assemblée nationale : 0 - [Aucune disposition obligatoire relative à la consultation équitable des groupes et parties prenantes concernés par une politique.](#)

Sénat : 0 - [Aucune disposition obligatoire relative à la consultation équitable des groupes et parties prenantes concernés par une politique.](#)

L'équité des consultations n'est pas une obligation prévue par la loi.

57. Dans la pratique, parmi les formes de participation ci-dessous, quelles sont celles habituellement utilisées ?

- ☒ Consultations informelles avec les groupes sélectionnés
- ☒ Large circulation de propositions ouvertes aux commentaires
- ☒ Avis public et ouvert aux commentaires
- ☒ Réunions publiques (**uniquement dans le cadre de la Commission nationale du débat public sur des thèmes spécifiques**)
- ☒ Diffusion des propositions en ligne
- ☒ Groupes d'experts
- ☒ Comités/commissions préparatoires publics
- ☒ Autre : Consultation formelle du CESE sur des lois de programmation, conférences de citoyens et de consensus _____

58. Dans la pratique, dans quelle mesure les consultations sont-elles ouvertes à la participation de tout membre du public ?

Assemblée nationale : 1 - [Les consultations sont en théorie ouvertes à tout membre du public, mais pas toujours dans la pratique.](#)

Sénat : 1 - [Les consultations sont en théorie ouvertes à tout membre du public, mais pas toujours dans la pratique.](#)

Autres institutions publiques : 1 – [Les consultations sont en théorie ouvertes à tout membre du public, mais pas toujours dans la pratique.](#)

Les processus de concertation, les débats publics ainsi que les nouvelles formes de consultation prévues dans la loi du 17 mai 2011 sont ouverts à toutes les parties prenantes. Cependant, dans la réalité, ils sont souvent investis par les mêmes acteurs.

Au Parlement, aucune procédure de consultation formalisée n'étant prévue, il est possible, en théorie, à tout le monde d'envoyer des contributions aux parlementaires. Ceux-ci reçoivent par ailleurs régulièrement des doléances de la part de leurs électeurs, notamment en circonscription.

59. Dans la pratique, dans quelle mesure les avis des participants aux processus de consultation sont-ils rendus publics ?

Assemblée nationale : 0 - Les avis des participants sont rarement/jamais rendus publics.

Sénat : 0 - Les avis des participants sont rarement/jamais rendus publics.

Autres institutions publiques : 1 - Les avis des participants sont parfois, mais pas toujours, rendus publics.

La loi rend obligatoire la publication d'une synthèse des observations recueillies. Ces observations ne sont cependant pas elles-mêmes publiées dans leur intégralité.

60. Dans quelle mesure le cadre juridique exige-t-il explicitement des pouvoirs publics qu'ils fournissent une justification détaillée sur la manière dont les différentes contributions ont été, ou n'ont pas été, prises en considération dans les décisions prises suite à la consultation ?

Assemblée nationale : 0 - Aucune disposition n'oblige les pouvoirs publics à expliquer si et comment ils ont pris en compte la participation / aucune participation possible.

Sénat : 0 - Aucune disposition n'oblige les pouvoirs publics à expliquer si et comment ils ont pris en compte la participation / aucune participation possible.

Autres institutions publiques : 1 - Certains textes prévoient que les autorités publiques expliquent si et comment elles ont pris en compte les contributions, mais sans en préciser les modalités.

Cependant, comme l'a souligné le Conseil d'État dans son rapport 2011, aucun droit de suite n'existe. L'administration n'a pas l'obligation de dire quels arguments ont été ou n'ont pas été pris en compte.

Composition des groupes d'experts et comités consultatifs

Assemblée nationale : NA

Sénat : NA

Autres institutions publiques : 1 sur 10

Aucun comité consultatif ou groupe d'experts, composé de personnes ou organisations extérieures, n'existe au Parlement. L'Assemblée nationale et le Sénat ne sont donc pas traités dans les questions suivantes.

61. Dans quelle mesure existe-t-il une obligation légale d'avoir une composition équilibrée (entre le secteur privé et la société civile) des groupes d'experts et comités consultatifs ?

Assemblée nationale : NA

Sénat : NA

Autres institutions publiques : 0 - Aucune obligation d'avoir une composition équilibrée.

La composition des commissions consultatives relève de chaque texte réglementaire qui les institue. Selon l'enquête de l'OCDE conduite en 2013 « Survey on lobbying rules and guidelines », il n'y a pas d'obligation d'avoir une composition équilibrée des organismes consultatifs. Soulignons néanmoins que la composition du Conseil économique, social et environnemental (CESE), qui est une assemblée constitutionnelle consultative, chargée de conseiller le Gouvernement et le Parlement et de participer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale, se veut représentative des différentes catégories socioprofessionnelles (233 conseillers répartis en 18 groupes de représentation). Depuis le Grenelle de l'Environnement la pratique de constituer les commissions en collèges d'experts se répand (Comité de révision de la stratégie nationale de biodiversité, Conseil national de transition écologique...).

62. Dans la pratique, dans quelle mesure une composition équilibrée (entre le secteur privé et la société civile) des groupes d'experts et comités consultatifs est-elle assurée ?

Assemblée nationale : NA

Sénat : NA

Autres institutions publiques : 1 - Les comités consultatifs sont parfois équilibrés, parfois non.

Selon le site Legifrance, « *quelle que soit sa dénomination (conseil, commission, comité...), un organisme à caractère consultatif a pour but d'éclairer l'autorité administrative et d'associer au processus de décision tous les services concernés ainsi que, le plus souvent, les représentants des différents intérêts en présence : usagers, organisations professionnelles, associations, organisations syndicales...*¹³⁸ ». Dans la pratique, la plupart des commissions consultatives sont composées principalement d'agents publics. Les disparités sont considérables entre les instances et les processus. Leur vocation plus ou moins technique détermine souvent leur composition.

63. Dans quelle mesure est-il interdit aux lobbyistes professionnels de siéger dans des groupes d'experts ou comités consultatifs ?

Assemblée nationale : NA

Sénat : NA

Autres institutions publiques : 0 - Les lobbyistes professionnels peuvent siéger dans un comité consultatif s'ils parviennent à se faire désigner.

Selon l'enquête de l'OCDE conduite en 2013 « Survey on lobbying rules and guidelines », les lobbyistes professionnels (consultants) peuvent siéger au sein des organismes consultatifs s'ils parviennent à se faire désigner.

64. Dans quelle mesure est-il interdit aux dirigeants d'entreprises de siéger dans des groupes d'experts ou comités consultatifs ?

Assemblée nationale : NA

Sénat : NA

Autres institutions publiques : 0 - Les dirigeants d'entreprises peuvent siéger dans un comité consultatif.

Selon l'enquête de l'OCDE conduite en 2013 « Survey on lobbying rules and guidelines », les dirigeants d'entreprises peuvent siéger au sein des organismes consultatifs.

Soulignons néanmoins que, dans la pratique, les entreprises ne sont pas toujours représentées par leurs dirigeants. Par ailleurs, quand l'équilibre est réel, leur présence se justifie au regard de leur spécificité/expertise.

65. Au regard des groupes d'experts et comités consultatifs, dans quelle mesure les informations relatives aux membres de ces instances, les ordres du jour, les comptes-rendus et les contributions des participants sont-elles rendus publics ?

Assemblée nationale : NA

Sénat : NA

Autres institutions publiques : 0 - L'information n'est majoritairement pas rendue publique.

Selon l'enquête de l'OCDE conduite en 2013 « Survey on lobbying rules and guidelines », les informations, ordres du jour, compte-rendu et contributions des participants à ces organes consultatifs ne sont majoritairement pas rendus publics. La plateforme RSE publie par exemple les compte-rendus de certains de ses groupes de travail.

¹³⁸ <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/V.-Schemas-logiques-et-cas-pratiques/5.2.-Cas-pratiques/5.2.2.-Creer-modifier-ou-supprimer-un-organisme-a-caractere-consultatif>

Transparency International France

14 passage Dubail
75010 Paris

Tel.: 01 84 16 95 65

contact@transparency-france.org
www.transparency-france.org

facebook.com/TransparencyInternationalFrance
twitter.com/TI_France