

22 février 2016

Camille THIEBAUT

Point sur la réglementation sur le lobbying

Contexte

La veille généraliste de SEANCE PUBLIQUE du 17 avril 2015 analysait **l'encadrement des représentants d'intérêts en France** et les perspectives à venir. Cette note fait le point sur **l'avancée des débats sur la transparence démocratique et la place des représentants d'intérêts dans le débat public**.

Le projet de loi SAPIN II relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique qui devrait être présenté le 23 mars au Conseil des ministres devrait être un moment majeur pour les représentants d'intérêts permettant de légitimer le dialogue entre acteurs publics et privés mais encadré dans une démarche plus responsable.

Cette note fait également le point sur les réflexions autour de quelques méthodes de dialogue, tant les concertations numériques que les clubs parlementaires. Les récentes propositions de la Fondapol sont également reprises dans cette note.

SEANCE PUBLIQUE et le lobbying responsable

Depuis 2008, SEANCE PUBLIQUE mène une concertation auprès d'une communauté d'experts afin de rechercher les exigences d'un lobbying responsable. SEANCE PUBLIQUE s'est ainsi engagée pour la mise en pratique de ses exigences dans la réalisation quotidienne de ses missions. Afin de continuer à avancer en ce sens, SEANCE PUBLIQUE a mis en place un Groupe de travail qui aborde ces différents sujets (inscriptions sur demande sous réserve de la place disponible cf cfandre@seance-publique.com).

Le projet de loi SAPIN II

Dans son **rapport « Renouer la confiance publique »**, remis en Janvier 2015 au Président de la République, la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) avait formulé vingt propositions. Une de celles-ci visait à améliorer la transparence de l'action publique par la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts avec les caractéristiques suivantes :

- Production préalable d'une définition du *lobbying* afin de déterminer les entités auxquelles s'applique l'inscription ;
- Répertoire commun aux assemblées et au gouvernement ;
- Consultation gratuite en ligne ;
- Inscription obligatoire, constituant un préalable à la mise en œuvre d'une activité de représentation d'intérêts ;
- Etablissement d'un code de conduite à destination des représentants d'intérêt.

Le projet de loi SAPIN II relatif à la transparence, à la modernisation de la vie économique et à la lutte contre la corruption, devrait s'inspirer de cette proposition. En effet, il est prévu de **rendre public un répertoire numérique comprenant l'identité et le champ des activités des représentants d'intérêts**. La mise en place de ce répertoire et le respect des conditions liées à l'inscription dans ce dernier devraient être assurés par la HATVP.

Calendrier du projet de loi

Sous réserve de modifications

23 mars 2016 : Présentation en Conseil des ministres

A partir de fin mai : Examen en première lecture

Les points présentés dans l'avant-projet de loi SAPIN II

- **La définition des représentants d'intérêts de l'avant-projet de loi**

Les représentants d'intérêts au sens de l'avant-projet de loi SAPIN II

Les représentants d'intérêts sont :

« Les personnes physiques et les personnes morales de droit privé dont l'activité principale ou accessoire a pour finalité d'influer, pour leur compte propre ou celui de tiers, sur l'élaboration d'une loi ou d'un règlement, en entrant en communication avec :

1° Le Président de la République ou un de ses collaborateurs ;

2° Un membre du Gouvernement ou un des membres de son cabinet ;

3° Le directeur général, le secrétaire général et un membre du collège d'une autorité administrative ou publique indépendante mentionnée au 6° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

4° Une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction mentionné au 7° du I de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. »

Les élus, les partis et groupements politiques, les partenaires sociaux et les associations à objet culturel n'étant pas considérés comme des représentants d'intérêts.

- **Les données du répertoire numérique des représentants d'intérêts**

La HATVP devrait **rendre public un répertoire numérique des représentants d'intérêts**, composé de :

- L'identité de chaque représentant d'intérêt lorsqu'il s'agit d'une personne physique ou celle des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en son sein lorsqu'il s'agit d'une personne morale ;
- Le champ de leurs activités de représentation d'intérêts.

- **Les implications de la déclaration obligatoire des représentants d'intérêts à la HATVP**

Suite à la déclaration à la HATVP les représentants d'intérêts devraient être tenus de :

- Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les personnes exerçant les fonctions mentionnées aux 1° à 4° de la définition ci-dessus ;
- S'abstenir de proposer ou de remettre aux personnes exerçant les fonctions mentionnées aux 1° à 4° de la définition ci-dessus des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative, d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément des informations erronées ou de requérir un accès particulier ou privilégié aux institutions ;
- S'abstenir d'organiser, dans l'enceinte des autorités publiques ou des organes administratifs, des colloques, réunions, clubs et manifestations au cours desquels les participants extérieurs seraient invités à intervenir sous condition d'une participation financière ou dans lesquels les modalités de prise de parole, par les personnes mentionnées aux 1° à 4° de la définition ci-dessus, sont liées au versement d'une participation financière sous quelque forme que ce soit ;
- S'abstenir de divulguer à des tiers les informations obtenues à des fins commerciales ou publicitaires et de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs.

- **Le rôle et les pouvoirs de la HATVP**

La HATVP aura en charge de **veiller au respect de l'ensemble des obligations s'imposant aux représentants d'intérêts**. Pour ce faire, elle pourra « se faire communiquer par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les

établissements publics et de toute autre personne chargée d'une mission de service public, toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé. »

Elle pourra également **être saisie pour avis**, par les personnes physiques et morales, sur la qualification à donner à leurs activités et sur les implications des règles déontologiques et demander à ce que toutes les informations relatives à un représentant d'intérêts lui soient communiquées dans l'objectif de faire appliquer la loi.

- **Les sanctions en cas de manquement ou de non-respect des obligations par un représentants d'intérêts**

Les représentants d'intérêts peuvent être **mis en demeure**, par le président de la HATVP, de respecter les obligations qui leur sont imposées.

Toutefois, si le représentant d'intérêts ayant déjà fait l'objet d'une mise en demeure manque de nouveau, dans un délai de cinq ans, à l'une des obligations, la HATVP pourra **« rendre publique la mise en demeure et prononcer à son encontre une amende d'un montant maximal de 30 000 euros »**.

Verbatim – Michel SAPIN

Interview <i>Le Parisien-Aujourd'hui en France</i> 16 février 2016	Qu'attendez-vous du registre des lobbys que vous souhaitez mettre en place ? « Une identification claire des groupes de pression, au bon sens du terme ».
Interview <i>Le Parisien-Aujourd'hui en France</i> 16 février 2016	« Demain, d'abord, ils [les représentants d'intérêts] devront donc se déclarer. Ensuite, s'engager à respecter un certain nombre de principes. »
Interview <i>Le Parisien-Aujourd'hui en France</i> 16 février 2016	« La HATVP aura pour mission de gérer ce registre et de veiller au bon comportement des lobbys qui y figurent. »
Interview <i>Le Parisien-Aujourd'hui en France</i> 16 février 2016	« L'Assemblée nationale et le Sénat avaient mis en place des registres de ce type. Avec leur accord, ceux-ci pourront être intégrés aux documents de la haute Autorité. »
Interview <i>RMC-BFM TV</i> 16 février 2016	« Les gens qui ont besoin de faire valoir un intérêt (...), il faut que ça se fasse en toute clarté ».
Interview <i>RMC-BFM TV</i> 16 février 2016	« Ce qui compte c'est qu'on puisse savoir qui représente quel intérêt (...) qui est susceptible de rencontrer les députés et les sénateurs au moment où un texte de loi est discuté ».
Interview <i>RMC-BFM TV</i> 16 février 2016	« Ensuite, on met des règles ; Il ne faut pas apporter des arguments mensongers, des chiffres qui seraient faux ».

Le point sur les registres des représentants d'intérêts

Le registre des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale

- Depuis 2009, le règlement intérieur prévoit l'inscription volontaire des représentants d'intérêts sur un registre public.
- Un **code de conduite, applicable aux représentants d'intérêts**, a été adopté par le Bureau le 26 juin 2013 qui stipule, entre autres :
 - Les représentants d'intérêts se conforment aux obligations déclaratives prévues par le Bureau et acceptent de rendre publiques les informations contenues dans leur déclaration.
 - Les représentants d'intérêts, dans leurs contacts avec les députés, doivent indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent.
 - Ils ne peuvent ni céder, contre toute forme de contrepartie, des documents parlementaires, ni utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale.
 - Ils s'abstiennent d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux.

- Les informations qu'ils apportent aux députés doivent être ouvertes sans discrimination à tous les députés quelle que soit leur appartenance politique et ne pas comporter d'éléments destinés à les induire en erreur.
 - Les représentants d'intérêts ont interdiction d'effectuer toute démarche publicitaire ou commerciale dans les locaux de l'Assemblée nationale.
 - Les représentants d'intérêts ne peuvent se prévaloir, vis-à-vis de tiers, à des fins commerciales ou publicitaires, de leur présence sur la liste fixée par le Bureau.
 - Les prises de parole dans les colloques organisés au sein de l'Assemblée nationale par les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, ou toute autre entité extérieure à l'Assemblée nationale, ne peuvent en aucune façon dépendre d'une participation financière, sous quelque forme que ce soit.
- **Les données sur les représentants d'intérêts contenues sur le registre :**
- Les **représentants d'intérêts sont répartis en plusieurs catégories** : association, entreprises, cabinets de consultants spécialisés, cabinets d'avocats, organisations professionnelles, autorité administrative, organisme public, syndicats.
 - Les **informations demandées aux représentants d'intérêts** sont les suivantes :
 - Le nombre de personnes participant aux activités qui relèvent du champ d'application du registre des représentants d'intérêts
 - Les activités en matière de représentation d'intérêts auprès du parlement
 - Les domaines d'activités et centre d'intérêts (liste de thèmes à cocher)
 - Le nom de chacun des clients (pour les consultants et avocats)
 - L'adhésion éventuelle à un code de conduite
 - Les données financières (soit chiffre d'affaires annuel en montant absolu soit estimation du chiffre d'affaires dans une tranche de montants) et répartition du chiffre d'affaires par thèmes
 - L'adhésion au code de conduite de l'assemblée nationale
- **Le mode de contrôle : une spécificité de SEANCE PUBLIQUE**

SEANCE PUBLIQUE a choisi de faire attester par le Commissaire aux comptes les données transmises à l'Assemblée nationale (liste des clients et chiffre d'affaires correspondant à l'activité liée au Parlement). Les données correspondant à l'année 2015 ont été transmises.

Le registre des représentants d'intérêts au Sénat

- Le 7 octobre 2009, le Bureau a adopté, sur le rapport du président du groupe de travail sur les groupes d'intérêt, Jean-Léonce DUPONT, un **ensemble de règles visant à mieux encadrer l'activité des groupes d'intérêt au Sénat**. Ainsi, un **code de conduite similaire à celui de l'Assemblée nationale** est, depuis, applicable aux représentants d'intérêts.
 - **Une spécificité propre au code de conduite du Sénat réside dans les déclarations d'invitation** : les représentants de groupes enregistrés doivent déclarer, à l'aide du formulaire prévu à cet effet, les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux Sénateurs, à leurs collaborateurs ainsi qu'aux fonctionnaires et instances du Sénat.
- **Le registre des représentants des groupes d'intérêt comprend les informations suivantes :**
 - Les nom et coordonnées du représentant d'intérêt (à noter qu'une seule personne peut être indiquée sur le formulaire)
 - Les domaines d'intervention
 - Le cas échéant, pour les consultants, le nom des clients pour le compte desquels ils exercent leur activité
 - Mais, contrairement à l'Assemblée nationale, il n'est pas demandé de faire figurer un montant financier.

Les propositions des think-tanks sur le lobbying

Le 10 février, la Fondapol a publié une note « *Lobbying : outil démocratique* » d'Anthony ESCURAT.

L'auteur définit le lobbying comme « *un processus par lequel une personne ou une organisation tente d'influencer la décision publique* » et affirme qu'il « *peut constituer une manière de rapprocher les citoyens de la chose publique et aussi une manière d'aider les responsables politiques à prendre des décisions parce qu'ils font face aujourd'hui à des questions de plus en plus complexes et les citoyens ou les organisations qui font du lobbying peuvent les alerter, aider dans la prise de décisions* ». Il souligne donc sa légitimité sous réserve du respect de la légalité.

Enfin, dans la perspective où, « parce qu'ils sont à la fois les porteurs légitimes de revendications catégorielles mais qu'ils suscitent en même temps des préoccupations dans l'opinion publique, les lobbies ne peuvent demeurer à la périphérie des processus décisionnels ni à l'ombre du régulateur », il formule 6 propositions « Pour une réforme du lobbying en France » :

- **Charger la HATVP d'une mission de surveillance et de contrôle des activités de lobbying** et nommer, au sein de son collège, un vice-président dédié sur le modèle du commissaire au lobbying québécois.
- Rendre obligatoire la publication par chacune des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat d'un **rapport annuel sur le lobbying**, faisant notamment état de l'ensemble des organisations ou personnalités auditionnées lors de l'examen des textes législatifs.
- **Etendre l'« empreinte normative » récemment mise en place par l'Assemblée nationale au gouvernement** en rendant obligatoire la publication par celui-ci des organisations ou personnalités consultées lors de la préparation des projets de loi.
- **Créer un registre des représentants d'intérêt** et établir un règlement intérieur en matière de lobbying **au sein des cabinets ministériels**, des autorités administratives indépendantes et d'une partie des directions des administrations centrales des ministères.
- **Inciter les collectivités territoriales et obliger les principaux services déconcentrés de l'État** à se doter d'un registre des représentants d'intérêt, d'un règlement intérieur encadrant les activités de lobbying ainsi qu'à publier chaque année un rapport.
- Sur le modèle du dispositif mis en place par la Commission européenne et les États-Unis, imposer aux représentants d'intérêt accrédités auprès des différentes institutions publiques (Parlement, autorités administratives indépendantes, collectivités locales...) de **déclarer de bonne foi les dépenses engagées pour leurs activités d'influence**.

Les clubs parlementaires

Au Sénat

Le 17 novembre 2015, le Président du Sénat, Gérard LARCHER, a saisi le **comité de déontologie parlementaire** « d'une demande d'avis sur les conditions dans lesquelles l'appartenance de Sénateurs à des clubs parlementaires ou autres structures informelles réunissant des Sénateurs et financés par des organismes extérieurs au Sénat, et l'activité de ces structures peuvent être conciliées avec les exigences de déontologie et de transparence de l'action sénatoriale, en particulier en matière d'obligations déclaratives et de prévention de conflits d'intérêts ».

Le comité de déontologie a rendu son avis le 2 décembre 2015 mais celui-ci n'a été rendu public qu'à la suite du Bureau du Sénat du 28 janvier 2016. Considérant ces clubs parlementaires comme légitimes, **le comité de déontologie formule 8 recommandations par rapport à leur pratique :**

- Les Sénateurs ne doivent pas « favoriser la création d'organismes extérieurs aux assemblées parlementaires comportant le terme 'parlementaire' dans leur intitulé lorsque ces organismes sont financés par des groupes d'intérêts ».
- Les Sénateurs ne doivent pas « favoriser, à travers leur appartenance à ces « clubs », l'action de groupes privés dans lesquels ils détiendraient des intérêts ».
- Un strict cloisonnement doit être « observé entre ces « clubs » et les groupes d'études ».
- Les Sénateurs doivent déclarer, « dans le cadre des déclarations d'intérêts et d'activités qu'ils établissent auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et du Bureau du Sénat, l'appartenance à de tels 'clubs' ».
- Les Sénateurs doivent procéder « à une déclaration orale de leur appartenance à ces clubs à l'occasion de débats en commission ou en délégation, voire en séance publique, portant sur la thématique concernée, et s'abstiennent d'accepter la fonction de rapporteur si leur appartenance à ces clubs leur paraît de nature à les placer dans une situation potentielle de conflits d'intérêts »
- Les Sénateurs doivent « déclarer les invitations financées par ces clubs, ainsi que les cadeaux offerts par ces derniers dont le montant excède 150 € ».
- « La réunion dans l'enceinte du Palais du Luxembourg de clubs financés en tout ou partie par des groupes d'intérêts soit interdite, sauf dérogation expresse accordée par le Conseil de Questure ».
- Les Sénateurs doivent être « attentifs, pour eux-mêmes et pour leurs collaborateurs parlementaires, aux conditions de leur participation à ces 'clubs' ainsi qu'à l'origine et aux modalités du financement de ces derniers ».

A l'Assemblée nationale

Par courrier en date du 13 octobre 2015, le Président de l'Assemblée nationale, Claude BARTOLONE, a demandé un **rapport à la HATVP sur la question des clubs parlementaires**. A travers cette demande, il soulève la question d'un possible conflit d'intérêts entre la participation des parlementaires à ces clubs bénéficiant d'un appui logistique de la part d'entreprises ou de sociétés de conseil et le mandat parlementaire. Il met en avant l'objectif de transparence de façon significative et dans cette perspective s'interroge sur la possible inscription de la participation à ces clubs parlementaires dans la déclaration d'intérêts et d'activités.

Claude BARTOLONE a également adressé un courrier au Premier ministre dans lequel il évoque « la perspective d'un registre commun au Parlement et au Gouvernement destiné aux représentants d'intérêts ». Il espère ainsi améliorer le dispositif déjà mis en place à l'Assemblée nationale.

Amendement santé publique/ Industries du tabac et industries de la santé

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé introduit un article L. 3511-4-1 dans le code de la santé publique disposant que « les fabricants, les importateurs et les distributeurs de produits du tabac ainsi que les entreprises, les organisations professionnelles ou les associations les représentant adressent chaque année au ministre chargé de la santé **un rapport détaillant l'ensemble des dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts** ». Ces dépenses telles que les rémunérations de personnels, les avantages en nature aux parlementaires par exemple sont détaillées dans la suite de l'article.

Ce dispositif est très similaire à celui introduit par la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

Cependant, alors que les liens d'intérêts entre les professionnels de la santé et ceux de l'industrie de la santé et du médicament sont publiés sur un site internet spécifique (<https://www.transparence.sante.gouv.fr/>), la loi de modernisation de notre système de santé renvoie à un décret le soin de fixer « le modèle du rapport, ses modalités de transmission, la nature des informations qui sont rendues publiques et les modalités selon lesquelles elles le sont » concernant « les dépenses liées à des activités d'influence ou de représentation d'intérêts » de l'industrie du tabac.

Ces mesures traduisent la volonté des parlementaires de renforcer la transparence par rapport aux activités d'influence.

Le Projet de loi pour une République numérique : une consultation en ligne préalable à chaque loi ?

Lors de l'examen en 1^{ère} lecture, selon la procédure accélérée, du projet de loi pour une République numérique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement selon lequel le Gouvernement doit préparer un rapport, avant le 30 juin 2016, sur **une possible généralisation de la consultation en ligne préalable à toute inscription à l'ordre du jour du Parlement d'un projet ou proposition de loi**. Le texte a été enregistré à la présidence du Sénat le 26 janvier.

Analyse des parlementaires sur le lobbying

L'analyse des verbatim en 2015 des parlementaires ayant évoqué le lobbying permet de faire ressortir les mots-clés suivant :



Les mots qui ressortent permettent de constater que le mot lobbying est largement utilisé dans les débats parlementaires. La prégnance des termes « santé » et « tabac » reflètent les deux domaines dans lesquels les parlementaires ont légiféré afin d'obtenir notamment plus de transparence sur les liens de ses industries avec le lobbying comme explicité ci-dessus. Aussi, aucun terme négatif ne ressort en particulier

Les verbatim mettent en valeur certains parlementaires particulièrement impliqués dans les débats. Que ce soit positivement ou non, l'utilisation lobbying n'est pas l'apanage d'un parti et fait donc partie du langage courant.



Liens entre le lobbying responsable et investisseurs

Dans son rapport d'octobre 2015 « Transparence et intégrité du lobbying : le point sur le nouveau défi de la RSE », ViGEO, leader européen de la notation extra-financière, relève trois tendances :

- Les investisseurs exigent une transparence accrue de la part des entreprises sur leurs activités politiques.
- A l'échelle mondiale, la régulation du lobbying s'est renforcée.
- Les organisations internationales deviennent de plus en plus actives sur le sujet.

Effectivement, il est possible de remarquer un **intérêt croissant des investisseurs par la publication des sujets et des dépenses de lobbying de la part des entreprises**. Cela leur permet notamment d'être en mesure d'évaluer les buts et objectifs stratégiques de l'entreprise. Dès lors, les analystes extra-financiers ont besoin de **rassurer les investisseurs sur la transparence et la responsabilité de l'entreprise quant au lobbying**.

Le rapport met ainsi en avant les risques pour l'entreprise de ne pas s'inscrire dans une démarche de transparence sur son lobbying :

- Dépenser des sommes considérables pour agir contre la régulation constante du lobbying peut faire manquer des opportunités pour innover
- Les actionnaires demandent de façon croissante de la transparence sur les activités de lobbying et sur les budgets alloués ce qui peut les amener à se faire une image globale de l'entreprise. Le risque est ici celui de la réputation et du détournement des actionnaires.
- Des risques légaux existent.