

LA PLACE DES REPRESENTANTS D'INTERETS DANS LE DEBAT PUBLIC

Depuis le début de l'année 2015, une série de propositions et de mesures ont relancé les débats sur la transparence démocratique et la place des représentants d'intérêts dans le débat public et principalement :

- L'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre 2014, de **l'obligation pour la Commission européenne de rendre public les rendez-vous** des Commissaires ;
- La présentation le 5 janvier 2015 du **rapport du Président de la Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique, Jean-Louis NADAL** ;
- Les diverses **annonces sur la transparence du Président de la République, François HOLLANDE** le 25 janvier 2015 ;
- L'entrée en vigueur, le 27 janvier 2015, du nouveau **registre européen de transparence commun au Parlement et à la Commission** ;
- La demande de **renouvellement d'inscription des représentants d'intérêts sur le registre de l'Assemblée nationale** en mars 2015.

La présente note analyse les différentes positions et perspectives :

- Les évolutions à l'étranger et au niveau européen ;
- L'Encadrement des représentants d'intérêts en France et les évolutions à attendre du fait du rapport Nadal et des déclarations de François HOLLANDE ;
- Quelques débats parlementaires et d'actualité.

Au niveau européen, une évolution récente vers plus de transparence

Des débats sur le caractère obligatoire de l'inscription

Le nouveau Président de la Commission européenne, **Jean-Claude JUNCKER se positionnait lors de sa campagne et en début de mandat en faveur du caractère obligatoire de l'inscription :**

« Je ferai en sorte que le registre des lobbies soit rendu public et obligatoire. Je voudrais que les Européens sachent qui est venu voir qui et qui a parlé à qui, et je voudrais que les autres institutions nous suivent dans cette démarche » (discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen à Strasbourg, le 15 juillet).

Mais à Bruxelles, le sujet ne semble pas encore tranché :

Pour certains experts, tels que Noël PONS, ancien inspecteur des impôts et fonctionnaire au Service central de prévention de la corruption (SCPC) une **incitation** suffirait à enclencher de bonnes pratiques :

« Assurer la transparence dans ce secteur n'est guère difficile, on connaît les pratiques, on connaît les secteurs, on connaît les intérêts en jeu et les bénéficiaires ; un comportement volontaire pourrait suffire à engager les processus de contrôle et à sanctionner les dérives ».

Et le 5 février 2015, la députée démocrate socialiste française Sylvie GUILLAUME reconnaissait des avancées mais déplorait notamment l'**absence d'un caractère obligatoire de l'inscription ainsi que de vérifications :**

« Le registre ne vous donnera qu'une vision partielle car le lobbying peut prendre plein de formes différentes. Suite à la décision de la Commission européenne de rendre les agendas des commissaires publics depuis le 1er décembre 2014, il y a eu beaucoup d'inscriptions supplémentaires soit plus d'informations pour les citoyens. L'objectif reste de rendre le registre obligatoire mais il faut aussi le rendre plus abouti. Pour ce faire, il faut qu'il soit composé d'éléments fiables, qu'il y ait des tests et des vérifications ».

| DATE | Evolution de la réglementation et des débats européens |
|-----------------|--|
| 2011 | Création à l'initiative du Parlement et de la Commission, d'un registre de la transparence où les organisations sont invitées à s'enregistrer de manière volontaire en contrepartie d'un accès facilité aux locaux Définition large de la représentation d'intérêts incluant « toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes » |
| 2014 | Le nouveau Président de la Commission européenne, Jean-Claude JUNCKER, fait de l'encadrement des représentants d'intérêts l'un de ses chevaux de bataille. Au cours de sa 4 ^e réunion le 25 novembre, la Commission Juncker décide qu'à partir du 1er décembre : les commissaires, les membres de leurs cabinets et les directeurs généraux des services de la Commission devront publier sur le site internet de la Commission, dans les deux semaines qui suivent, le nom des organisations et des personnes agissant en qualité d'indépendants qu'ils auront rencontrés lors de réunions bilatérales, en précisant la date, le lieu et les sujets traités. Bilan : Depuis décembre, plus de 400 réunions ont été publiées sur les sites des 28 commissaires pour eux-mêmes et leur cabinet. |
| 27 janvier 2015 | Entrée en vigueur d'un nouveau registre de transparence unique Parlement/ Commission (Consultable sur : http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=fr) <u>Caractéristiques :</u> <ul style="list-style-type: none">• Registre unique pour le Parlement et à la Commission ;• Inscription simultanée du consultant comme du client sur le registre pour solliciter et obtenir un rendez-vous ;• Modification de la manière dont sont déclarées les ressources humaines investies dans le lobbying ;• Extension à tous ceux qui s'enregistrent de l'obligation de déclarer les coûts estimés liés au lobbying ;• Mise en place une procédure simplifiée d'alertes et de plaintes permettant de saisir le registre sur des informations non sincères ou erronées (deux plaintes sont actuellement en cours d'instruction). <ul style="list-style-type: none">• Contrairement à ce que voulait le Parlement dès 2011, le nouveau registre n'est finalement pas obligatoire.• Il était question que l'usage du registre soit étendu au Conseil, ce qui n'a pas été retenu. <u>Questions en suspens :</u> <ul style="list-style-type: none">• Simultanéité des visites pour une même organisation dans les institutions européennes• Incitations et contreparties à l'enregistrement. |

Bilan :

Au 9 avril 2015, 8 334 entités sont enregistrées dans le registre réparties comme suit :

- 1 056 cabinets de consultants spécialisés/cabinets d'avocats/consultants agissant en qualité d'indépendants :
 - **639 cabinets de consultants spécialisés ;**
 - 110 cabinets d'avocats ;
 - 307 consultants agissant en qualité d'indépendants.
- **4 075 « représentants internes », groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles :**
 - **1 287 sociétés et groupes ;**
 - **2 204 groupements professionnels commerciaux ou industriels ;**
 - 243 autres organisations.
- 2 157 organisations non gouvernementales.
- 598 groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques :
 - 426 groupes de réflexion et organismes de recherche ;
 - 172 institutions académiques.
- 43 organisations représentant des églises et des communautés religieuses.
- 405 organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes :
 - 150 structures régionales ;
 - 161 autres autorités publiques au niveau sous-national ;
 - 21 associations et réseaux d'autorités publiques régionales ou autres au niveau sous-national ;
 - 73 autres entités publiques ou mixtes, créées par la loi, dont la finalité et d'agir dans l'intérêt public.

Prochaines échéances : Fin avril, une feuille de route de registre obligatoire sera communiquée ; une consultation publique se mettra en place au cours du second semestre 2015.

Focus d'actualité sur l'encadrement des groupes de pression à l'étranger

• Etats-Unis et Canada

- Mise en place d'une réglementation au sujet des représentants d'intérêts dès, respectivement, 1946 et 1989.
- Définition du *lobbying* optant pour une acception restreinte aux professionnels de la représentation.
- Au Canada, création d'un « Commissariat au lobbying » chargé d'administrer le registre et d'enquêter sur les pratiques dans la perspective d'un rapport annuel remis au Parlement.

• Grande-Bretagne

Une supercherie, diffusée le 23 février 2015 dans l'émission « *Dispatches* » de la chaîne *Channel 4*, a relancé les débats en Grande-Bretagne sur **l'encadrement des pratiques liées au lobbying au sein de la Chambre des Communes**.

En se faisant passer pour les **intermédiaires d'une entreprise** chinoise située à Hong-Kong, les journalistes ont ainsi sollicité des députés, afin qu'ils aident l'entreprise, contre rémunération, à s'introduire dans certains marchés. **Deux des députés ont offert leurs services contre rémunération, en violation du Code of conduct du Parlement :**

- Jack STRAW (plusieurs fois Ministre, ancien leader de la Chambre des Communes et député de Blackburn depuis 1979) n'a fait l'objet d'aucune sanction bien qu'il ait réclamé 5.000 £ (6 900 €) pour un discours ;
- Malcolm RIFKIND (plusieurs fois membre du gouvernement, élu d'Edimbourg puis de Kensington et Chelsea, et président du *Intelligence and Security Committee*) a été suspendu du parti conservateur.

Préconisations pour l'Europe de Transparency International

• Une étude comparée sur l'encadrement du lobbying en Europe

Le 15 avril, Transparency International a publié une étude intitulée *Lobbying en Europe : influence cachée, accès privilégié* menée dans 19 pays européens ainsi que dans les trois principales institutions de l'Union européenne (Commission, Parlement, Conseil).

Elle définit le lobbying comme « *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* ».

• Conclusions

- L'organisation conclue à l'urgence de réguler le lobbying, considérant qu'aucun pays et institution ne s'est doté d'un cadre satisfaisant en matière de traçabilité de la décision publique, d'intégrité des échanges et d'équité d'accès aux processus de décision publique. Seuls 7 pays sur 19, dont la France, sont dotés d'une législation spécifique.

- Des notes (sur 100) ont été attribuées aux pays en fonction des principes de traçabilité, d'intégrité et d'équité d'accès aux processus de décision publique : Moyenne : 31% ;
 - Tête du classement : Slovaquie (55% grâce à une loi sur le lobbying adoptée en 2010) ;
 - Institutions européennes : moyenne de 36% avec 53% pour la Commission, 19% pour le Conseil et 37% pour le Parlement.
 - France : 27% ;
 - Fin de classement : Chypre et Hongrie (14%) ;
- **Recommandations de Transparency**
 - **Tous les pays européens et les institutions de l'UE devraient :**
 - **Inscrire dans la loi les principes de traçabilité, d'intégrité et d'équité d'accès et donner une définition du lobbying** qui engloberait toute personne cherchant à influencer les processus de décision publique et s'appliquerait à tous les lieux de décision publique ;
 - **Établir un registre obligatoire des représentants d'intérêts** comprenant des informations détaillées sur les clients représentés en cas de représentation déléguée à un tiers, les personnes visées par les actions d'influence, les thèmes abordés et les ressources globales consacrées ;
 - **Mettre en place une « empreinte législative » à l'aide des outils numériques** contemporains, permettant de suivre les actions qui influencent les processus de prise de décision (publication de la liste des personnes et organisations auditionnées ou consultées, de l'agenda des rencontres entre décideurs publics et représentants d'intérêts et des contributions reçues) ;
 - **Mettre en place ou renforcer le respect du « délai de carence »** avant lequel un agent public ou un élu ne peut exercer une activité de lobbying susceptible de créer un conflit d'intérêts.
 - **Toute personne ou organisation souhaitant participer à un débat et cherchant à influencer une décision publique devrait :**
 - Inscrire ses engagements et pratiques de lobbying dans une **politique de responsabilité sociétale (RSE)** ;
 - Publier de manière proactive des informations sur ses activités de lobbying, incluant les documents et argumentaires adressés pour participer au débat public, ainsi que les budgets consacrés aux actions d'influence de la décision publique.

L'encadrement des représentants d'intérêts en France

En France, un encadrement qui se renforce

| DATE | EVOLUTION EN FRANCE |
|------|--|
| 1994 | Assemblée nationale. En vertu de la résolution n° 151 du 26 janvier 1994, l'article 79 du règlement de l'Assemblée nationale interdit aux députés « <i>d'adhérer à une association ou à un groupement de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ou de souscrire à l'égard de ceux-ci des engagements concernant sa propre activité parlementaire, lorsque cette adhésion ou ces engagements impliquent l'acceptation d'un mandat impératif</i> ». |
| 2008 | Assemblée nationale. Le député Jean-Paul CHARIE (UMP Loiret) remet un rapport d'information sur le lobbying, favorable à l'organisation de cette activité considérée comme un atout pour améliorer les politiques publiques. <u>Principales propositions :</u> <ul style="list-style-type: none"> • Valoriser le lobbying bien compris en France ; • Affirmer une définition du lobbying ; • Etablir un code d'éthique ; • Créer un registre parlementaire des lobbyistes ; • Réserver près de l'hémicycle une salle aux lobbyistes ; • Permettre aux lobbyistes d'assister aux débats des commissions ; • Organiser la consultation préalable des lobbyistes à la discussion des textes législatifs ; • Publier un annuaire des parlementaires par spécialisation. |
| 2009 | Assemblée nationale. Remise du rapport du groupe de réflexion sur la présence des représentants d'intérêts. Elaboration, par le Bureau de l'Assemblée nationale, d'une réglementation prévoyant l'inscription volontaire des représentants d'intérêts sur un registre public. Sénat. Le 7 octobre, le Bureau adopte le rapport de Jean-Léonce DUPONT, président du groupe de travail sur les groupes d'intérêt. Un premier ensemble de règles vise à encadrer l'activité des groupes d'intérêt au Sénat via trois textes : <ul style="list-style-type: none"> • Un nouveau chapitre de l'Instruction générale du Bureau du Sénat. • Un code de conduite applicable aux représentants de groupes d'intérêts ; • Un arrêté de Questure déterminant leurs conditions d'accès aux locaux du Sénat (publié en 2010). |

| | |
|------|--|
| 2012 | <p>Gouvernement. Le Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT remet à l'ensemble des Ministres à l'issue du premier Conseil des ministres, une charte de déontologie de deux pages rappelant les principes devant guider leur comportement.</p> <p>La charte précise notamment : « <i>Les projets de texte remis au Président de la République et au Premier ministre font apparaître les consultations menées, leur résultat et la façon dont elles ont conduit à amender le projet</i> ».</p> <p>Il est à noter que ces éléments n'ont jamais été pris en compte ;</p> |
| 2013 | <p>Assemblée nationale.</p> <p>Les 27 février et 26 juin 2013, le Bureau, sur proposition de Christophe SIRUGUE, Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts, adopte une nouvelle réglementation destinée à revoir les relations entre les députés et les représentants d'intérêts.</p> <p><u>Principes :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les obligations déclaratives imposées aux représentants d'intérêts ; • Rendre publiques les informations délivrées par les représentants d'intérêts lors de l'inscription ; • Revoir les conditions d'accès des représentants d'intérêts à l'assemblée nationale ; • Publier la liste des auditions et des personnes entendues par le député dans les rapports parlementaires ; • Mettre en place des alertes pour les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, dès lors qu'ils ont déclaré être intéressés par un secteur particulier ; • Rendre possible la mise en ligne de contributions pour les représentants d'intérêts inscrits sur le registre ; • Inscrire dans le code de conduite des représentants d'intérêts l'interdiction des colloques à l'assemblée nationale assortissant le droit d'intervention à une participation financière. <p>Collaborateurs parlementaires</p> <p>En référence à l'article L.O.135-1 du code électoral modifié par LOI organique n°2013-906 du 11 octobre 2013 - art. 1 (V), les parlementaires doivent fournir à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique (HATVP) une déclaration de situation patrimoniale (en début et en fin de mandat) ainsi qu'une déclaration d'intérêts et d'activités sur laquelle doit, entre autres, figurer les noms des collaborateurs parlementaires ainsi que les autres activités professionnelles déclarées par eux.</p> <p>Lors de ses vœux aux collaborateurs parlementaires pour l'année 2015, le Président de l'Assemblée nationale, Claude BARTOLONE, s'est félicité des dernières mesures relatives aux députés adoptées dans ce domaine : <i>« Pour la première fois, ont été publiées les déclarations d'intérêts et d'activités des députés, qui doivent désormais comporter les noms de leurs collaborateurs parlementaires. Je crois pouvoir dire que cette publication a été un succès pour la démocratie et pour la transparence ».</i></p> |

Le registre des représentants à l'Assemblée nationale

- 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, 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 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 :
 - Nombre de personnes participant aux activités qui relèvent du champ d'application du registre des représentants d'intérêts
 - Activités en matière de représentation d'intérêts auprès du parlement
 - Domaine d'activités et centre d'intérêts (liste de thèmes à cocher)
 - Nom de chacun des clients (pour les consultants et avocats)
 - Adhésion éventuelle à un code de conduite
 - 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
 - Adhésion au code de conduite de l'assemblée nationale
 - En 2013, sur proposition de Christophe SIRUGUE, alors Président de la Délégation chargée des représentants d'intérêts, a été adoptée par le Bureau, l'inscription dans le code de conduite de **l'interdiction des colloques dans lesquels les participants sont contraints de payer le droit d'intervenir**.
- Deux principales difficultés identifiées par Christophe SIRUGUE ont conduit à l'adoption de cette mesure :
- Risque de confusion pour le public : une activité commerciale qui est organisée dans un lieu public avec en outre la mention « sous le haut patronage » de tel ou tel député

- o En fonction de leur contribution financière, et donc de leur capacité à louer des salles, les entreprises ont accès à une tribune plus ou moins importante, donnant un tour plus subjectif au colloque censé rendre publics tous les points de vue sur un sujet.

- **Le mode de contrôle : une spécificité de SEANCE PUBLIQUE**

SEANCE PUBLIQUE a choisi de faire attester par le Commissaire aux comptes de la société les données transmises à l'Assemblée nationale.

- **Les données sur le registre de l'Assemblée nationale**

| DETAIL DU REGISTRE AU 17 AVRIL 2015 | |
|---|----|
| Total : 209 inscriptions | |
| • Autorités administratives : | 4 |
| • Organismes publics : | 9 |
| • Autres : | 3 |
| • Organisations non gouvernementales : | 4 |
| • Associations : | 31 |
| • Organisations professionnelles : | 45 |
| • Syndicats : | 18 |
| • Autres organismes analogues : | 3 |
| • Cabinets de consultants spécialisés : | 28 |
| • Cabinets d'avocats : | 4 |
| • Consultants agissant en qualité d'indépendants : | 5 |
| • Entreprises : 52 dont 14 du CAC 40 (soit 27% du CAC 40) | |
| • Groupes de réflexion : | 0 |
| • Organismes de recherche : | 2 |
| • Institutions académiques : | 0 |

Le registre des représentants au Sénat

- **De la même manière qu'à l'Assemblée, un code de conduite est applicable aux représentants d'intérêts.**

- **Le registre des représentants des groupes d'intérêt comprend les informations suivantes :**

- o Nom et coordonnées du représentant d'intérêt (à noter qu'une seule personne peut être indiquée sur le formulaire)
- o Domaine d'intervention
- o Le cas échéant, pour les consultants, le nom des clients pour le compte desquels ils exercent leur activité
- o A noter qu'il n'est pas demandé, contrairement à l'assemblée nationale, de faire figurer un montant financier.

- Concernant les colloques, le code de conduite stipule que **les représentants d'intérêts s'interdisent d'organiser des colloques**, et plus largement, manifestations et réunions, **dans lesquels les modalités de prise de parole sont liées au versement d'une participation financière** sous quelque forme que ce soit.

- **Une spécificité propre au 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. Un document PDF est consultable sur le site web du Sénat qui recense les invitations à des déplacements enregistrées en 2013, 2014 et 2015.

- **Les données sur le registre du Sénat**

| DETAIL DU REGISTRE AU 17 AVRIL 2015 | |
|---|----|
| Total : 86 inscriptions | |
| • Associations : | 22 |
| • Autorités administratives : | 3 |
| • Entreprises : 17 dont 6 du CAC 40 (soit 35% du CAC 40) | |
| • Fédérations professionnelles : | 1 |
| • Organisations non gouvernementales : | 1 |
| • Organisations professionnelles : | 19 |
| • Organismes privés chargés d'une mission de service public : | 1 |
| • Organismes publics : | 8 |
| • Sociétés anonymes : | 1 |
| • Sociétés de conseil : | 12 |
| • Vides : | 1 |

Les évolutions possibles en France

En décembre 2014, Claude SIRUGUE, auteur d'un rapport présenté en février 2013 au nom du groupe de travail sur les lobbies, fait le point sur son travail, et notamment sur l'inspiration puisée de l'Union européenne et du Canada :

« Nous sommes attentifs à la réflexion en cours sur le registre du Parlement européen, dont nous nous sommes beaucoup inspirés. [...] Claude BARTOLONE a estimé que **si le Parlement européen rend son registre obligatoire, nous le suivrons rapidement** [...] J'ai reçu récemment une délégation du parlement québécois, dont la législation est en pointe. Je m'inspirerai des documents qu'ils m'ont transmis, pour faire des propositions pour la France ».

Le rapport Nadal

Le 7 janvier 2015, le Président de la Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique, Jean-Louis NADAL, a remis au Président de la République un rapport.

Quelques points concernent les représentants d'intérêts :

- La frontière entre sphère publique et société civile ne doit pas être étanche ;
- Les représentants d'intérêts apportent une expertise à l'Etat tout au long du processus de décision alors que les politiques publiques font l'objet d'une technicité croissante ;
- La concertation en amont de la prise de décision contribue à améliorer l'acceptabilité des réformes en aval par la participation des destinataires.

Propositions :

- **Nécessité de rendre plus transparente l'activité des représentants d'intérêts** afin de mettre fin aux spéculations, et de clarifier leur rôle considéré comme inhérent à la délibération démocratique.
- **Création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêt avec les caractéristiques suivantes :**
 - Production préalable d'une définition du *lobbying* afin de déterminer les entités auxquelles s'applique l'inscription : cabinets de conseil en relations publiques, entreprises dotées d'un département de relations institutionnelles, personnes morales à but non lucratif (associations et fondations), groupes d'études, clubs parlementaires etc. ;
 - 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.
- **« Empreinte normative »** : joindre à tout texte normatif la liste des personnes entendues par les responsables publics dans le cadre de son élaboration.

Le projet du gouvernement

- Lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, François HOLLANDE, s'inspirant du rapport NADAL, a exprimé sa volonté de mieux encadrer les groupes de pression :
« Pour rendre encore plus claire la confection des lois et des règlements, il faudra un meilleur encadrement des groupes de pression. C'est un chantier qui sera ouvert cette année. Les citoyens sauront qui est intervenu, à quel niveau, auprès des décideurs publics, pour améliorer, corriger, modifier une réforme, et quels ont été les arguments utilisés ».
- **François HOLLANDE a confié à Michel SAPIN, la préparation d'un projet de loi sur la transparence de la vie économique qui devait être présenté au printemps 2015.**
Parmi les thèmes qui pourraient être inclus dans le projet de loi figurent :
 - L'encadrement des groupes de pression ;
 - La gouvernance des entreprises ;
 - Le rôle des actionnaires minoritaires ;
 - La transparence financière ;
 - L'e-administration ;
 - Des mesures de simplification et de lutte contre l'optimisation fiscale.
- **Des annonces saluées par les Verts mais critiquées par l'UMP**
 - Le coprésident du groupe écologiste à l'Assemblée nationale, François de RUGY (EELV Loire-Atlantique), a déclaré « ne [pouvoir] que soutenir ces avancées ».
 - A l'inverse, le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Christian JACOB (UMP Seine-et-Marne), a dénoncé un projet superfétatoire : « [Je n'ai] pas le sentiment que ce soit le sujet prioritaire [...] Pour les élus, je ne sais pas ce qu'on peut faire de plus, si ce n'est à la marge. Il y a un moment où il faut trouver la limite entre la transparence et le voyeurisme »

- **Le nouveau dispositif législatif annoncé le 20 janvier par François HOLLANDE compléterait la loi relative à la transparence de la vie publique promulguée le 11 octobre 2013 qui avait procédé à :**
 - La définition de la notion de conflit d'intérêt ;
 - La création d'une Haute autorité de la transparence de la vie publique ;
 - La mise en place, pour les membres du gouvernement, de déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts ;
 - La vérification de la situation fiscale des membres du gouvernement.
- **Une telle loi constituerait également une actualisation de la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques promulguée en 1993**, sous le gouvernement de Pierre BEREGOVOY, et dont Michel SAPIN, alors Ministre de l'Economie et des Finances, était à l'initiative.

Transparency International préconise encore plus de transparence

- En octobre 2014, l'association Transparency International France a rendu public un rapport intitulé *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie. Etat des lieux citoyen sur le lobbying en France*. Une telle étude a été réalisée dans 19 pays européens donnant lieu à une synthèse évoquée précédemment.

Nombre des recommandations du rapport visent à **rendre publiques un maximum d'informations**, par exemple les positions, argumentaires et autres éléments d'information reçus par les décideurs publics, ainsi qu'à **éviter toute collusion** entre les différents acteurs.

Un débat est notamment ouvert sur le **statut des collaborateurs parlementaires** dont elle propose qu'ils soient soumis aux mêmes règles de déontologie que les parlementaires soit l'interdiction de recevoir une rémunération pour des activités de lobbying, conseil ou veille parlementaire.

EN BREF : ce qui pourrait faire l'objet de débats dans le cadre d'un texte encadrant les groupes de pression

1. La constitution **d'un registre unique** au niveau national applicable au gouvernement, à l'Assemblée nationale et au Sénat ;
2. L'**inscription obligatoire** des représentants d'intérêts sur ce registre ;
3. La **définition de l'activité de représentant d'intérêt** ou *lobbying* ;

Autres points de débats et d'actualité législative

La publication des avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, dont le rôle est de conseiller le gouvernement, est obligatoirement saisi pour tous les projets de loi avant leur adoption en Conseil des ministres. Le gouvernement n'est toutefois pas tenu de suivre l'avis du Conseil d'Etat.

Jusqu'alors, ces avis demeurent confidentiels.

- Le 25 janvier, François HOLLANDE a annoncé une réforme destinée à **rendre publiques les décisions du Conseil d'Etat** :
« Mieux légiférer, c'est aussi mieux préparer les projets de loi. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de rompre avec une tradition séculaire des secrets qui entourent les avis du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat est le conseil juridique du gouvernement. Son avis est d'intérêt public et son expertise sera donc rendue publique. Le Conseil d'Etat, par ses avis, informera donc les citoyens, mais il éclairera aussi les débats parlementaires ».
- Le Conseil a lancé des initiatives pour **plus d'ouverture et de transparence de l'information relative à l'administration** :
 - La base de données ConsiliaWeb, inaugurée le 4 février 2015, rassemble certaines références d'avis rendus.
 - La base Ariane recense, depuis 2011, les données contentieuses du Conseil d'Etat.
- Un communiqué de presse du Conseil d'Etat en date du 25 janvier précise :
« Dans sa fonction de conseil aux pouvoirs publics, le Conseil d'Etat rend des avis de différentes natures [qui] ne sont pas publics. Il appartient au Gouvernement, s'il le souhaite, de les rendre publics. Avec ConsiliaWeb, ce sont aujourd'hui quelque 3 500 références d'avis inédits, rendus depuis 1947, qui sont en libre accès sur le site www.conseil-etat.fr ».

Publication des rémunérations reçues par les médecins

- Deux amendements au projet de loi relatif à la modernisation du système de santé portant articles additionnels après l'article 43 ont été présentés par le gouvernement et adoptés lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale.
La Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Marisol TOURAINE, a indiqué qu'ils visent « à renforcer la transparence des informations pour ce qui concerne les liens entre les professionnels de santé, les acteurs de santé et les laboratoires pharmaceutiques ».
- Le premier amendement **organise la publication, sur un site web unique, des rémunérations perçues par les professionnels de santé dans le cadre des conventions signées avec les laboratoires pharmaceutiques.**
- La loi de 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (dite loi BERTRAND) ne permettait que de publier les rémunérations directes sous forme de dons ou les conventions passées, le cas échéant, mais ni leur montant ni la nature des versements.
- A propos de ce premier amendement, Marisol TOURAINE a parlé d'« une avancée majeure en matière de transparence ». Les députés Jean-Louis ROUMEGAS (EELV Hérault) et Bernard DEBRE (UMP Paris) se sont exprimés en faveur de ce dispositif, le second expliquant : « Pour l'heure, nous avons connaissance des conflits d'intérêts représentant 35 euros ou 100 euros, ce qui n'avait aucun intérêt. Nous pouvions savoir par exemple que tel médecin s'était fait rembourser son déjeuner ou son dîner par un laboratoire – ce qu'on pouvait critiquer. Mais les gros contrats, eux, n'étaient que signalés sans que leur montant ne soit indiqué ».

La désignation d'un déontologue au sein de chaque agence sanitaire

- Le second amendement du gouvernement instaure la **désignation d'un déontologue au sein de chaque agence sanitaire** chargé, notamment de :
 - s'assurer au moins annuellement, auprès de chaque personne tenue à déclaration de ses liens d'intérêts, que cette déclaration est à jour (voir premier amendement du gouvernement) ;
 - remettre chaque année un rapport sur les conditions d'application des dispositions relatives à la transparence et aux liens d'intérêts qui sera publié sur le site internet de l'autorité ou de l'organisme concerné.
- Les conditions de désignation et d'exercice des fonctions du déontologue seront précisées par décret en Conseil d'État.

Un précédent en matière de régulation des représentants d'intérêts dans le secteur du tabac

- Un amendement au projet de loi relatif à la modernisation du système de santé portant article additionnel après l'article 5 a été présenté par le gouvernement et adopté lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale.
- **Il est stipulé que les fabricants, importateurs et distributeurs de produits du tabac, ainsi que les entreprises, organisations professionnelles ou associations les représentant devront désormais produire annuellement un rapport, remis au Ministre chargé de la Santé, détaillant l'ensemble des dépenses de publicité, promotion ou encore influence en faveur du tabac.**
- L'amendement a été adopté sans débat. Marisol TOURAINE a affiché une volonté de transparence totale des activités de lobbying de ce secteur :
« J'avais annoncé vouloir mieux connaître et encadrer les pratiques de promotion et de lobbying des industriels du tabac afin de contrer plus efficacement leur influence dans la définition et la conduite des politiques publiques liées au tabac [...] Cet amendement nous semble de nature à garantir une transparence absolue sur les agissements de l'industrie du tabac ».
- Voté le 14 avril à l'Assemblée nationale, le projet de loi sera ensuite examiné au Sénat. S'il n'est pas voté conforme, une commission mixte paritaire sera convoquée. En cas d'échec, le texte sera examiné en seconde lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat. A l'issue, si le texte n'est toujours pas adopté dans les mêmes termes dans les deux chambres, c'est l'Assemblée nationale qui aura le dernier mot, ainsi que le stipule la Constitution.

Encouragement à renforcer la déontologie dans les collectivités

Le rapport Nadal présentait dans le cadre de ses propositions différentes initiatives en lien avec la réforme des territoires.

- **Création d'un réseau d'interlocuteurs déontologiques dans les collectivités territoriales et les administrations (proposition 6) constituant un échelon de proximité et dont les missions seraient :**
 - Apporter des conseils déontologiques adaptés à la spécificité des missions des responsables publics
 - Transmettre les alertes éthiques au Procureur de la République en cas de soupçon d'atteinte à la probité ;
 - Recevoir les déclarations d'intérêts des fonctionnaires, établies après adoption d'un texte sur la déontologie.
 Cette disposition pourrait concerner en premier lieu les collectivités territoriales les plus importantes : conseils régionaux et départementaux, grandes communes (en référence au champ d'application de la loi relative à la transparence de la vie publique).
Exemple : certaines collectivités, dont les villes de PARIS et STRASBOURG, ont déjà pris l'initiative de constituer des commissions ou de nommer des déontologues.
- **Généraliser les chartes de déontologie (proposition 7) :** mécanismes de droit souple, elles permettent de compléter ou préciser des dispositions législatives générales.

Exemple : En octobre 2014, le Conseil de PARIS a adopté un code de déontologie fondée sur cinq valeurs : intérêt public, probité, impartialité, indépendance, exemplarité. La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie publique a salué cette initiative inédite à l'échelle des collectivités, appelant à ce que « la pratique de tels codes se développe dans l'ensemble des collectivités publiques ».

Focus sur le lobbying responsable®

Le référentiel « Lobbying responsable® » de SEANCE PUBLIQUE

SEANCE PUBLIQUE a mené une concertation pendant trois années dans le cadre de réunions de travail et d'une communauté d'acteurs créée à partir du site www.lobbyingresponsable.org. A partir de l'analyse de ces données et à la lumière des réactions des parlementaires, SEANCE PUBLIQUE a défini plusieurs exigences qui guident la réalisation des missions affaires publiques, dans le sens du « Lobbying Responsable® ». Ces éléments sont pris en compte dans le cadre de la démarche de Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) de SEANCE PUBLIQUE mise en place depuis 2008. (Label Lucie QFA/Vigeo 12 juin 2008.

| | Exigence A. Transparence | Exigence B. Dialogue | Exigence C : Démocratie, respect des règles et usages en vigueur | Exigence D. Déontologie | Exigence E. Responsabilité |
|---------------------|--|---|---|--|---|
| Indicateur 1 | Une information transparente sur le mandant... | Un partage d'information... | Le respect des assemblées et des exigences de l'Association Française des Conseils en Lobbying (AFCL) | Des invitations utiles et un dialogue démocratique | Une responsabilité individuelle |
| Indicateur 2 | ... sur l'expertise mobilisée par des consultants responsables... | ... prenant en compte toutes les parties prenantes... | Le respect du temps politique | Des arguments honnêtes | Une responsabilité organisationnelle encadrée dans une démarche RSE |
| Indicateur 3 | ... ainsi que sur les positions défendues et les actions mises en œuvre dans la limite du secret professionnel et droit des affaires | ... dans un souci d'objectivité et équité du débat | Le respect de la séparation des intérêts publics et privés | Une circulation de l'information officielle | Une responsabilité contrôlée sur la base du rapport annuel de Développement durable |

Cette grille a été finalisée après un audit interne en juin 2011 des missions suivies par tous les collaborateurs pour leurs clients. Elle a ensuite été soumise aux parlementaires qui ont marqué leur attachement aux exigences suivantes (Source : enquête parlementaire SEANCE PUBLIQUE, 2011) :

- Une information transparente sur le mandant...
- Un partage d'information... dans un souci d'objectivité et équité du débat
- Le respect de la séparation des intérêts publics et privés

Cette grille permet de préciser les indicateurs clés qui peuvent être ceux d'un lobbying responsable. SEANCE PUBLIQUE souhaite avancer encore dans la définition des actions du lobbying responsable et s'attache à animer en interne une réflexion continue.

Cette grille a été déclinée de façon détaillée dans le cadre d'une réflexion collective sur « la démarche responsable : les engagements 2012-2017 de SEANCE PUBLIQUE »

Ce document traduit la façon dont les exigences d'un lobbying responsable® peuvent être mises en pratique dans la réalisation quotidienne des missions.

Ce descriptif traite des procédures SEANCE PUBLIQUE dans le cadre de son métier de conseil en affaires publiques, pour les prises de contacts avec les décideurs, les exigences en termes de séparation des intérêts publics et privés, et par exemple les 10 engagements suivants :

- SEANCE PUBLIQUE incite ses clients et les accompagne dans la réalisation de charte de déontologie des affaires publiques.
- SEANCE PUBLIQUE conseille ses clients et les accompagne dans la rédaction du reporting lobbying et affaires publiques dans le cadre des rapports d'entreprise ou rapports de responsabilité sociale et environnementale ou documents de référence.
- Chaque collaborateur cite de façon systématique le client pour lequel il intervient et par lequel il est mandaté,

- Pour chaque démarche de dialogue (rencontres de travail, déjeuners parlementaires, ateliers, visites, ...), la puissance invitante est clairement identifiée,
- Pour éviter tout risque de confusion d'intérêts, aucun consultant de SEANCE PUBLIQUE ne peut cumuler l'exercice de sa profession avec un mandat national (ou mandat local significatif) ou un emploi au sein d'une assemblée parlementaire, un cabinet ministériels ou un statut dans la fonction publique. Les collaborateurs suivent des formations internes autour du lobbying responsable ;
- Chaque demande de rendez-vous est suivie de la transmission d'une note écrite précisant l'objet du rendez-vous sollicité.
- Toutes les procédures des collaborateurs sont encadrées précisément : cartographies, interventions législatives, organisations de rencontres, notes de positionnements...
- La base de données de SEANCE PUBLIQUE POLITICOM est enregistrée à la CNIL.
- Pour une bonne transparence de ses actions, SEANCE PUBLIQUE transmet chaque semestre aux décideurs concernés (parlementaires et membres de cabinets ministériels notamment) un bilan des contacts établis entre lui et les clients de SEANCE PUBLIQUE et éventuellement des dépenses engagées.
- Les comptes de SEANCE PUBLIQUE SAS sont contrôlés par un commissaire aux comptes et déposés au registre du commerce. Le détail des clients et dépenses générées pour chaque client ayant une activité au Parlement tel que précisées sur le registre des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale est également certifié par le CAC.

Téléchargez nos plaquettes

« le lobbying responsable, c'est possible » & « Une démarche responsable, les engagements 2012-2017 »
sur le site www.seance-publique.com