



HAL
open science

Le droit du lobbying en France : perspectives d'évolution depuis La loi Sapin II

Guillaume Courty

► **To cite this version:**

Guillaume Courty. Le droit du lobbying en France : perspectives d'évolution depuis La loi Sapin II. Institut Universitaire Varenne. *Transparence et déontologie parlementaires : bilan et perspectives*, 86, 2019, 978-2-37032-216-6. hal-04481897

HAL Id: hal-04481897

<https://hal.science/hal-04481897>

Submitted on 28 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La mise en forme d'un droit du lobbying en France depuis le début des années 2000 n'a pas été sans difficultés. Sans revenir ici sur les débats qui ont eu lieu et les étapes de cette mise en chantier, il faut souligner que la loi Sapin II a montré à quel point le débat avait encore été sous-tendu par des conceptions dogmatiques qui ont largement nourri le contenu du texte final. Il sera donc question dans cette note de revenir sur ces conceptions pour montrer comment on peut les reformuler et aborder d'autres aspects du travail politique en réglementant le travail de représentation des intérêts. L'objectif n'est donc pas tant de proposer des modifications concrètes que d'inciter à changer les questions et les postulats sur lesquels repose cette loi.

1. Changer la philosophie politique de la loi sur les représentants d'intérêt

Ne plus limiter l'enregistrement à la seule quête de transparence.

Entre la loi Sapin 1 et la loi Sapin 2, la vie politique a changé de focale. La question de la moralisation de la vie politique a cédé la place à la quête de transparence. Ce nouvel enjeu part d'un postulat. Le citoyen serait intéressé par la politique et, par là même, soucieux de connaître ce qui se passe dans les institutions ou leurs coulisses.

Ce seul postulat de l'intérêt du citoyen mériterait bien des débats et renvoie à des données qui ne sont pas encore publiées sur la fréquentation des sites où sont mis en ligne les registres de transparence. Indépendamment des résultats qui pourraient permettre d'indiquer si cette transparence intéresse d'autres personnes que les journalistes, les représentants d'intérêts et quelques citoyens engagés, il faudrait réfléchir à d'autres horizons pour ces registres.

La première formule de registre qui a été suivie par un comité d'évaluation – la formule américaine instaurée en 1946 – avait pour objectif de faire prendre conscience aux parlementaires si des groupes d'intérêt, concernés par l'application d'une loi, n'avaient pas pu s'exprimer ou n'avaient été pris en compte par le dispositif. Le registre jouait alors **le rôle d'un radar** en étant assorti d'une publication semestrielle pour permettre ce regard rétrospectif et, peut-être, un possible suivi du dispositif dans sa phase d'instauration.

À Bruxelles, dès 1960, la Commission faisait éditer un registre des groupes d'intérêt qui avait pour vocation de servir d'annuaire, donnant les indications sur l'identité, l'adresse et les membres des principaux groupes qui agissaient auprès de ces services. Cet autre registre avait donc comme rôle de servir de **répertoire des acteurs** que la Commission était susceptible de croiser.

De ces deux exemples découlent deux nouveaux impératifs qui pourraient enrichir le cadre législatif d'encadrement du lobbying : **un impératif d'information des décideurs** et **un impératif de probité des représentants d'intérêts**. Les modalités pourraient se concrétiser par ces possibilités.

- Prévoir des accès différenciés au registre de transparence pour le citoyen et les décideurs.
- Prévoir des déclarations obligatoires à destination des décideurs qui ne soient pas les mêmes que celles qui sont destinées aux citoyens
- Prévoir des saisines en cas de doute d'un décideur sur la fiabilité des informations transmises par un représentant enregistré.

Enregistrer tous les auteurs d'informations à destination des décideurs

Les débats parlementaires ont bien montré la focalisation sur des questions impossibles à résoudre dans l'enceinte parlementaire. Il est en effet illusoire de vouloir prédire ou préétablir la liste des acteurs susceptibles de jouer le rôle de représentants d'intérêts. Toute la question à résoudre tient dans **la définition des pratiques** qui imposent de s'enregistrer et non dans la qualité des auteurs de telles ou telles demandes ou de leur capacité à incarner l'intérêt général ou des intérêts particuliers.

La loi en vigueur a retenu dans son décret d'application des formules importantes notamment celle qui permet de faire la part entre les permanents de la représentation des intérêts soumis à l'enregistrement et les intermittents ou les amateurs exonérés de cette obligation. Il reste maintenant à préciser les interactions qui sont concernées car, en ne retenant pas **les interactions qui ne sont pas à l'initiative des décideurs**, la loi ne satisfait ni à l'enjeu de transparence ni à celui de l'information des décideurs.

Ces interactions sont en l'état aussi bien celles qui relèvent du **face à face** que de la **communication à distance**. Peut-être serait-il utile d'approfondir ces deux formes qui ne posent ni les mêmes questions sur l'influence exercée ni ne supposent les mêmes moyens.

Avec tous ces retours, des pans de la loi devraient être amenés à disparaître et, notamment, l'exclusion des organisations culturelles, des associations d'élus et des partenaires sociaux. **La représentation des intérêts ne peut s'arrêter aux frontières de la religion, de la politique et du social.**

Les propositions qui découlent de ces nouveaux points sont les suivantes.

- Définir les pratiques relevant du lobbying et nécessitant l'enregistrement de tous leurs auteurs sans exception.
- Définir les pratiques interdites dans le cadre de l'élaboration des normes (exemple : un amendement est recevable à quelles conditions ?).
- Inciter à poursuivre pour faux et usages de faux en cas de transmission d'informations fallacieuses ; à poursuivre pour trafic d'influence en cas d'intervention n'apportant ni expertise ni compétence ; à poursuivre pour tentative de corruption en cas de demande de rencontres dans un cadre somptuaire.

Rendre accessible à tous citoyens la liste des décideurs

La loi Sapin II repose sur la croyance dans l'utilité de mettre à disposition des citoyens les résultats obtenus grâce à l'enregistrement. Ces données ne peuvent avoir un effet pédagogique qu'à deux conditions.

La première condition est d'être l'objet d'**une publication régulière**, annuelle ou semestrielle, faisant œuvre de pédagogie sur les conditions dans lesquelles les normes ont été élaborées pendant cette période. L'option choisie récemment par la HATVP de confier la synthèse des données du registre Opale à une personne morale de droit privé ne peut être la formule adaptée à cette mission publique. La garantie de la transparence et de la probité des décideurs et de leurs représentants ne peut être laissée à l'appréciation de personnes dont aucun gage n'est donné, ni sur leur compétence en matière d'analyse des données sur la représentation des intérêts, ni sur leur capacité à s'inscrire dans la durée nécessaire à cette activité.

La seconde condition tient dans la publicité nécessaire de la liste des décideurs qui implique de se déclarer lorsqu'un représentant d'intérêt s'apprête à interagir. Cette liste aura été complétée en n'omettant ni le président de la République ni les autorités judiciaires. À cette liste, la pédagogie nécessite également de rendre publiques les données reçues par les décideurs dans le cadre de l'élaboration du texte concerné. Cet usage de l'open data est certainement plus utile à la transparence que les budgets déclarés par les représentants d'intérêt.

Les propositions qui découlent de ces réflexions sont alors les suivantes :

- Mettre à disposition des citoyens et représentants d'intérêts la liste des décideurs
- Rendre obligatoire la publication des informations utilisées par les décideurs lors de l'élaboration d'un texte ainsi que la liste des personnes rencontrées et auditionnées.
- Rédiger une note expliquant les motifs de la reprise d'un argument dans un texte ou le refus d'un autre dans le même texte.

2. Aborder de nouveaux enjeux

La loi Sapin II offre une avancée notoire dans le débat sur le lobbying en ouvrant sur les représentants d'intérêts et non uniquement sur l'influence exercée. Pour autant, elle reste toujours étroitement tributaire de l'équation entre lobbying et corruption même si les deux termes font l'objet de dispositifs différents et non convergents.

Revenir sur les données enregistrées

Le dispositif entré en vigueur a été l'occasion de discussions sur deux conceptions qui sont au cœur de controverses dont les parties prenantes ont rarement présenté les arguments. La première controverse concerne la traçabilité. La seconde considère que les plus riches sont les plus influents. Toutes les deux concernent la question centrale de l'influence et mériteraient d'être interrogées afin de ne pas faire reposer le dispositif d'enregistrement sur des bases friables.

La traçabilité présuppose que la preuve de l'influence exercée repose sur la mise en parallèle des textes élaborés par des représentants d'intérêts avec la version finale de la norme élaborée. Cette preuve est largement utilisée par la presse et les ONG spécialisée dans la transparence et correspond à une simple intuition qui satisfait peut-être le sens commun mais pas l'argumentation scientifique. Toute la question de l'influence repose sur cette énigme : comment un argument est passé d'un document source à un document officiel ?

Il convient donc de mettre en garde contre cette tentation de croire tenir la résolution de l'énigme de l'influence en ne produisant que les textes qui en sont un simple indice.

La seconde controverse est beaucoup plus importante car elle a entraîné une modalité du dispositif de la loi Sapin II. En demandant de déclarer les budgets impliqués par les représentants d'intérêt, la loi satisfait les organisations qui soutiennent cette thèse : les plus riches sont plus influents. Cette thèse qui ne fait ni l'unanimité scientifique ni l'objet de validation sur tous les terrains d'enquête clôt la discussion sur les ressources efficaces dans l'influence. Lors de la publication des registres, les journalistes n'ont rien d'autres à commenter que le palmarès des plus dépensiers, souvent présentés comme les plus influents. En se focalisant sur ces données, le registre néglige de collecter d'autres informations qui seraient toutes utiles à la pédagogie nécessaire auprès des citoyens ou à l'information des décideurs. Pourrait-on ainsi envisager d'informer les décideurs sur le nombre d'adhérents des associations, des salariés des entreprises, etc. ? Ne serait-il pas nécessaire de savoir quelles autres formes d'action, une organisation utilise : pétitions, manifestation, adhésion à des coalitions ?

Ces deux controverses proviennent en fait d'un amalgame que le registre entérine : on le conçoit à la fois comme un instrument d'information et comme un système de probation. Non seulement, il contient des informations en faible quantité mais, surtout, il ne donne aucune garantie sur les personnes dont la mission est de représenter une organisation.

Analyser les résultats annuels

En imaginant que le registre produise chaque année des résultats correspondant aux préconisations présentées ci-dessus, une dernière étape est nécessaire : leur analyse commentée.

À ce stade, les dernières propositions sont les suivantes.

- La nomenclature des représentants d'intérêt devra être déduite des résultats obtenus et non connue avant l'enregistrement comme c'est actuellement le cas. Les pays qui ont adopté cette formule, montre que les représentants d'intérêt actifs changent en fonction de l'agenda politique même si des permanents demeurent d'une législature à l'autre. Ces mêmes registres ont donné l'occasion d'élaborer une nomenclature pertinente des acteurs de la représentation des intérêts qui serait utile dans le cas français.
- L'autorité en charge du registre doit développer une expertise en matière d'analyse des données collectées et réfléchir à la forme que cette analyse peut prendre. Réduire les registres à la seule mise à disposition des citoyens de représentations graphiques des données collectées et la formule la plus limitée et la moins pédagogique qui soit. Elle est malheureusement la plus fréquente.

- Cette expertise sur les résultats de l'enregistrement ne peut être confondue avec l'analyse de l'influence exercée. Cette question nécessite de mobiliser la communauté académique et non d'être réservée à des associations ou des fondations privées.