

## **Audition de TI France par le Groupe d'études « Pouvoirs publics et groupes d'intérêt »**

- 1. Récapitulatif de l'action de TI France pour un encadrement du lobbying**
- 2. Principaux messages de TI France**
- 3. Réponses aux questions envoyées par le groupe d'études**
- 4. Evaluation du dispositif adopté par l'Assemblée nationale**
- 5. Recommandations applicables aux autres acteurs de la décision publique**
- 6. Recommandations approuvées par l'ensemble des partis politiques ayant répondu au questionnaire de TI pour les élections européennes**

\*\*\*

### **1. Récapitulatif de l'action de TI France pour un encadrement du lobbying**

- **Automne 2008** : TI France se saisit du sujet ;
- **4 février 2009** : diffusion des premières recommandations en direction du Parlement ;
- **Mai-Juin 2009** : à l'occasion des élections européennes, envoi d'un questionnaire aux partis politiques leur demandant de prendre des engagements sur le lobbying ;
- **Juin 2009** : audition de TI France par Marc Le Fur, Président de la Délégation spéciale de l'Assemblée nationale chargée des groupes d'intérêts et, au Sénat, par le Groupe de travail sur les groupes d'intérêt, présidé par Jean-Léonce Dupont ;
- **Février-mars 2010** : à l'occasion des élections régionales, envoi d'un questionnaire aux têtes de liste leur demandant de prendre des engagements en matière de lobbying ;
- **Mai 2010** : publication de la charte de lobbying de Lafarge, élaborée avec l'appui de TI France ;
- **Juin 2010** : partenariat entre TI France et Vigeo et intégration, dans son référentiel de notation de la responsabilité sociale des entreprises, d'un critère sur les pratiques de lobbying des entreprises ;
- **Juillet 2010** : lancement d'une identification des acteurs auditionnés par l'Assemblée nationale au cours de la 13<sup>ème</sup> législature ;
- **Septembre 2010** : publication d'un premier bilan du dispositif d'encadrement des relations entre parlementaires et groupes d'intérêts adopté en juillet 2009 par le Bureau de l'Assemblée nationale ;
- **Septembre 2010** : accord entre TI France et Sciences Po pour la réalisation d'une étude sur le lobbying ;
- **Novembre 2010** : colloque annuel de TI France sur le lobbying.

#### Prochaines étapes :

- **Janvier 2011** : premier bilan du dispositif d'encadrement des relations entre parlementaires et groupes d'intérêts, entré en vigueur au Sénat, le 1<sup>er</sup> janvier 2010 ;
- **1<sup>er</sup> semestre 2011** : diffusion de nouvelles recommandations en direction des parlementaires et des autres acteurs de la décision publique, en lien avec les échanges réalisés depuis février 2009 avec les différents acteurs concernés (parlementaires, entreprises, associations, journalistes...) ;
- **1<sup>er</sup> semestre 2011** : publication d'une analyse sur les acteurs auditionnés par l'Assemblée nationale ;
- **Juin 2011** : publication d'un rapport sur le lobbying avec Sciences Po.

## 2. Principaux messages de TI France

- **Transparence.**

- **TI France n'a pas pour objectif l'interdiction du lobbying**, mais une plus grande transparence et un meilleur encadrement.

- **Les principaux enjeux de la question :**

\* **Pertinence de la décision publique ;**

\* **Équité :** aboutir à une représentation et un accès équitables des intérêts économiques, sociétaux, environnementaux, culturels dans tous les débats publics ;

\* **Qualité du fonctionnement démocratique :** pour les citoyens de connaître réellement les modalités des prises de décision de leurs représentants politiques

→ Le sentiment de défiance des citoyens envers les institutions de la vie publique est croissant. Selon le « baromètre de la confiance politique », rendu public en décembre 2009 par le CEVIPOF, 76% des personnes interrogées ne font pas confiance aux partis politiques et environ 65% ne font confiance ni à l'Assemblée nationale, ni au gouvernement, ni à l'institution présidentielle. Le baromètre mondial de la corruption 2009, publié par TI, révèle que les citoyens européens jugent les partis politiques, la fonction publique et le Parlement comme les secteurs les plus corrompus. Autre exemple, un sondage ViaVoice, datant des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 2010, indique que 64 % des Français estiment leur classe politique « plutôt corrompue ». Ce chiffre était de 38% en 1977, 46% en 1990, 65% en 1991 (une hausse s'expliquant par la révélation des affaires impliquant le Parti Socialiste) et de 58% en 2002 ;

→ Le comportement des décideurs publics est de plus en plus observé, commenté, diffusé directement par Internet et les dérives ne sont plus acceptées. La cohérence du discours et des comportements est de plus en plus requise (cf. débat actuel sur les conflits d'intérêts) ;

→ L'encadrement du lobbying doit avoir pour objectif de contribuer à restaurer la confiance 1/ dans les individus, 2/ dans leurs mandats, 3/ dans le débat et ses institutions ;

\* **Intégrité :** TI France s'inscrit dans une démarche de prévention à l'égard de pratiques pouvant, en cas de dérives, relever du conflit d'intérêts, du trafic d'influence ou de la corruption. Dans un contexte de crise économique et financière, il est de plus en plus important de démontrer, voire garantir, aux électeurs :

1/ un usage de l'argent public pour l'exercice des mandats conforme à leur destination ; pas de coût indu pour la collectivité

2/ que les décisions parlementaires relèvent bien de l'intérêt de la Nation ;

3/ que l'argent public mobilisé dans le cadre de la mise en œuvre d'une loi finance bien des projets partagés par la Nation et non des intérêts spécifiques.

→ **Dès lors, le débat ne doit pas se limiter à la question de l'accès physique aux enceintes du Parlement. Une réforme globale, coordonnée entre l'Assemblée nationale et le Sénat, est nécessaire. Elle doit viser l'ensemble des relations entre lobbyistes et acteurs du Parlement**, ce qui suppose aussi des règles appliquées et suivies pour les parlementaires, les assistants parlementaires et les personnels des assemblées (en vue d'une application par la suite par les administrations publiques, les membres des cabinets...).

### **3. Réponses aux questions envoyées par le groupe d'études**

#### **4) Activités de lobbying conduites par les ONG/TI France :**

En tant qu'ONG, nous considérons que nos actions de plaidoyer sont des activités de lobbying (à la différence de beaucoup d'ONG qui font une distinction entre les deux). Elles ont pour objet différents domaines d'intervention (paradis fiscaux, moyens de la justice, prévention des conflits d'intérêts, encadrement du lobbying, restitution des avoirs détournés, régulation financière...) et peuvent prendre des formes diverses (élaboration de recommandations, échanges avec les acteurs concernés, partenariats ou collaborations avec d'autres organisations, organisation d'événements...).

#### **5) Commentaires sur les règles encadrant l'exercice du lobbying :**

Les règles adoptées en 2009 par l'Assemblée nationale et le Sénat sont un premier pas positif. Cependant, elles sont encore loin d'être à la hauteur de l'enjeu (cf. bilan ci-après) :

- Elles ne résultent pas d'une démarche coordonnée entre l'Assemblée et le Sénat,
- Elles comprennent des dispositions applicables uniquement aux représentants d'intérêts et ne régulent pas les pratiques des parlementaires et des personnels des assemblées,
- La question est traitée uniquement d'un point de vue technique (registre et badges d'accès).

#### **6) Principales institutions faisant l'objet d'un lobbying récurrent :**

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de revenir à la définition du lobbying. Dans celle que nous avons retenue, il est ainsi indiqué que « le lobbying regroupe les actions d'influence (...) exercées auprès des décideurs publics (hommes et femmes politiques, institutions et pouvoirs publics, conseillers de cabinets ministériels, hauts fonctionnaires, employés d'administrations publiques...) appelés à prendre ou influencer des décisions affectant les intérêts défendus par ces groupes. »

Le champ des acteurs visés est ainsi très vaste et implique une capacité à peser sur la prise de décision, les lieux d'expertise et certains think tanks qui se donnent aujourd'hui une mission de produire des argumentaires ou éléments pour le débat public.

#### **7) Suggestions à formuler pour les travaux du groupe d'études :**

- Il est nécessaire de réaliser une évaluation des dispositifs d'encadrement adoptés par l'Assemblée nationale et le Sénat afin d'en identifier les limites et les axes de progrès. Si les résultats montrent que le dispositif ne répond pas à son objectif, il doit être modifié en conséquence ;
- La question de l'encadrement du lobbying doit être envisagée d'un point de vue global : il s'agit de réguler les pratiques autant des représentants d'intérêts que des personnes visées par les actions de lobbying, disposant d'une influence sur les décisions publiques (cf. définition). Elle doit par ailleurs être précédée d'une discussion publique associant des acteurs du monde politique, de la vie économique, sociale et environnementale, des experts et des acteurs de la société civile intéressés à la question.

### **4. Evaluation du dispositif adopté par l'Assemblée nationale**

#### **Insuffisance du dispositif**

(Cf. Bilan intégral de TI France et message du Commissaire au lobbying du Québec en annexe)

**Le registre ne permet pas de donner aux électeurs une information précise sur les groupes d'intérêts agissant au Parlement et sur les moyens financiers et humains mis en œuvre pour le lobbying. Il ne permet pas d'atteindre le principal objectif qui lui était assigné : éclairer les citoyens sur les acteurs auditionnés, les positions défendues et les éléments pris en compte par les parlementaires pour étayer leurs délibérations et leurs votes.**

- Le nombre d'inscrits est très faible (93 inscrits au 6 décembre 2010) : caractère non obligatoire du registre et limitation d'un badge par organisme ;
- Les personnes et organisations non inscrites peuvent toujours rencontrer les parlementaires dès lors qu'elles ont préalablement pris RDV avec le parlementaire.
- Aucune n'information n'est donnée pour apprécier si la création de ce registre a mis fin à différentes pratiques, telles que par exemple les badges attribués par des parlementaires à certains lobbyistes.
- La seule sanction possible est l'exclusion du registre, mais cette exclusion ne peut empêcher une organisation de faire du lobbying auprès de l'Assemblée (dans la mesure où il sera toujours possible de faire des demandes de RDV).

#### Propositions pour renforcer le registre et le contenu des informations renseignées :

- Présentation des informations relatives au registre : 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 (cf. modèle UE) ;
- Améliorer le formulaire et les informations demandées aux représentants d'intérêts (ex. du Québec<sup>1</sup>) ;
- Permettre l'inscription de plusieurs lobbyistes par entreprise ;
- Créer un organe d'accréditation des représentants d'intérêts, commun aux deux assemblées et indépendant, assorti d'un code de bonne conduite. Ce dispositif devrait pouvoir être actionné par tout parlementaire, citoyen ou acteur souhaitant être informé ou signaler des pratiques contraires au code de conduite ou au règlement des assemblées. Cet organe devrait pouvoir mener des enquêtes (cf. Québec) ;
- Administration du registre : publier les motivations des décisions de la Délégation chargée des représentants d'intérêts (refus d'inscription), des incidents (plaintes de tiers ou de parlementaires, demande d'informations complémentaires, sanctions ou retraits de badges, etc.) ;
- Sanctions : instaurer des mesures disciplinaires (exclusion du registre) et des sanctions pénales (cf. Etats-Unis).

#### Autres recommandations de TI France :

- Améliorer l'empreinte législative, collective et individuelle (publication de la liste des groupes d'intérêts consultés, en indiquant dans le cas des intermédiaires, le client ou les intérêts représentés), permettant aux citoyens de connaître les conditions d'élaboration des lois,
- Rendre obligatoire la publication, tant par les représentants d'intérêts que par les assemblées sur leur site Internet, des positions communiquées aux parlementaires lors de la préparation des textes,
- Publier la liste, tenue à jour par le Bureau, des activités professionnelles exercées par les élus, ainsi que toute autre fonction ou activité rémunérée ou non afin de mettre au jour les risques de conflits d'intérêts,
- Elaborer un premier rapport indépendant sur le lobbying auprès du Parlement permettant une appréhension plus objective des enjeux, des pratiques et des intérêts en jeu.

### **5. Recommandations applicables aux autres acteurs de la décision publique**

- Publier sur les sites Internet des acteurs et/ou institutions concernés de la liste des groupes d'intérêts consultés, en indiquant dans le cas des intermédiaires, le client ou les intérêts représentés ;

---

<sup>1</sup> Nom du lobbyiste, nom du client, sujet et caractéristiques du lobbying, méthodes de lobbying utilisées, sommes consacrées, financement gouvernemental reçu par le client ou l'employeur. Le dispositif québécois prévoit aussi que, si le lobbyiste a été auparavant titulaire de charge publique, il rende une note afin de préciser les détails des postes qu'il a occupés et les positions qu'il a défendues auprès des parlementaires.

- Publier sur les sites Internet des acteurs et/ou institutions concernés des positions communiquées par les groupes d'intérêts lors de la préparation des textes ;
- Interdire les cadeaux, avantages ou invitations susceptibles d'influencer le processus décisionnel, ou versés en remerciement de contreparties ;
- Mettre en place des règles pour prévenir les conflits d'intérêts (cf. recommandations de TI France sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique).

**6. Recommandations approuvées par l'ensemble des partis politiques ayant répondu au questionnaire de TI pour les élections européennes**

- 6 partis<sup>2</sup> se sont engagés en faveur de l'association des électeurs (société civile) à l'élaboration des règles de fonctionnement ou règlement du Parlement européen. Cette proposition doit être transposée en France : association de la société civile à la réglementation sur le lobbying, ce qui rejoint la 1<sup>ère</sup> recommandation de TI France ;
- Accord de tous les partis ayant répondu au questionnaire pour instaurer des règles d'encadrement de l'activité des lobbyistes (équité d'accès, registre, code de conduite, sanctions, possibilités de recours) ;
- Tous sont également favorables à la publication des positions d'acteurs communiquées aux parlementaires lors des débats publics et de leur préparation, ainsi que pour l'élaboration d'un rapport public chiffrant le coût du lobbying.

---

<sup>2</sup> Debout la République ne se prononce pas.