

## Encadrement du lobbying à l'Assemblée nationale

### Le deuxième bilan de TI France

Transparence International France en fait la demande depuis plus de deux ans, mais l'Assemblée nationale n'a toujours pas manifesté la volonté d'évaluer, pour les voir progresser, les premières mesures destinées à encadrer les relations entre députés et groupes d'intérêts. Aussi, pour la deuxième année consécutive, TI France a décidé de publier son propre bilan. Celui-ci montre que, malgré un très léger progrès concernant le nombre d'inscrits sur le registre, les règles adoptées ne permettent toujours pas de répondre aux attentes des citoyens en matière de transparence de l'action de leurs représentants.

Si ce bilan reprend des constats et des propositions formulés en 2010, il comprend également des éléments d'analyse complémentaires. Ceux-ci s'appuient notamment sur deux études réalisées par TI France en 2011, l'une conduite avec Regards Citoyens sur les acteurs auditionnés à l'Assemblée nationale, l'autre réalisée par un chercheur et des étudiants d'un master de l'IEP de Paris.

#### 1. Présentation aux Français des informations du registre

En 2010, TI France avait recommandé de s'inspirer des registres de la Commission et du Parlement européen. Ceux-ci ont fusionné en juin 2011 pour former le Registre de transparence – contrairement aux registres de l'Assemblée et du Sénat qui sont toujours distincts. Ce Registre de transparence présente 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<sup>1</sup>. La typologie adoptée y est également plus élaborée (6 catégories composées chacune de différentes sous-catégories). Malgré nos recommandations, l'Assemblée nationale n'a apporté aucune amélioration à la présentation de son registre d'inscription des représentants d'intérêts.

Par ailleurs, des erreurs figurent depuis plusieurs mois dans la liste actuellement publique<sup>2</sup> :

- Une même personne représente deux organisations professionnelles différentes. Son passage de l'une à l'autre (qui date de novembre 2010) n'a toujours pas été mis à jour.
- Le groupe Vattenfall est enregistré dans la catégorie « organisme public ».
- Deux inscrits ne sont enregistrés dans aucune catégorie. C'est le cas de la CNAMTS (Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés) et de la CNIL.

→ Dans l'élaboration de ce bilan, nous avons choisi d'inclure la première dans la catégorie « organisme public » et la seconde dans la catégorie « autorité administrative ».

#### 2. L'administration du registre

Là aussi, aucun changement n'a été observé depuis 2010 : la transparence sur la gestion du registre n'a toujours pas été renforcée. Un paradoxe au regard de l'objectif visé par le dispositif. Ainsi, de la *Délégation chargée des représentants d'intérêts*, présidée par Marc le Fur et chargée d'instruire les demandes d'inscriptions, on ne connaît toujours que le nom des sept députés qui la composent. Aucune information n'est fournie sur les critères d'inscription, sur les éventuels refus et incidents signalés (plaintes de tiers ou de parlementaires, demande d'informations complémentaires, etc.).

Lors d'un entretien réalisé dans le cadre de l'étude TI France-IEP Paris, M. Marc Le Fur, avait indiqué que certaines demandes étaient refusées au motif que « leurs auteurs n'étaient pas des acteurs assez importants ». Pourtant, l'objectif du registre ne doit pas être de trier l'importance supposée de groupes

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView>

<sup>2</sup> Disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>

d'intérêts, mais de permettre aux citoyens d'avoir une vision précise sur les acteurs – aussi divers soient-ils – qui interviennent auprès des députés pour présenter leurs positions. L'encadrement du lobbying doit au final permettre un accès plus équitable des acteurs aux parlementaires.

De même, à ce jour, la seule sanction connue concerne l'exclusion, le 12 octobre dernier, de la lobbyiste des laboratoires Servier de la liste des représentants d'intérêts – confirmant une suspension décidée le 20 septembre par le président de l'Assemblée, soit plus de 10 mois après le scandale du Mediator. Cette décision a été rendue publique a posteriori – dans un compte-rendu du Bureau –, sans que soient rendus publiques les motivations adressées aux laboratoires Servier, alors que ce cas pouvait être l'occasion d'une pédagogie utile. Rappelons sur ce sujet que, dès le début du mois de septembre 2011, la presse révélait le contenu d'écoutes téléphoniques conduites dans le cadre de l'instruction ouverte dans l'affaire du Mediator. Claude Griscelli, professeur de pédiatrie et de génétique et ex-directeur général de l'Inserm, aurait ainsi indiqué, selon les médias, au cours d'une conversation téléphonique avec le directeur opérationnel de Servier, Jean-Philippe Seta, avoir relu le rapport de la mission d'information conduite par le Sénat sur le Mediator et avoir « fait changer pas mal de choses ». La presse indiquait alors qu'il s'agissait de minimiser les responsabilités de Servier dans le rapport du Sénat et renforcer les reproches à l'encontre de l'Agence du médicament<sup>3</sup>.

Enfin, aucune n'information n'est donnée pour apprécier si la création de ce registre a mis fin à différentes pratiques, telles que les badges donnés par des parlementaires à certains lobbyistes.

### **3. Connaissance par les députés du dispositif**

L'éventuel effet pédagogique du registre n'a pas passé la porte des bureaux des parlementaires.

Dans le cadre de l'étude conduite par TI France avec l'IEP de Paris, plusieurs parlementaires ont été rencontrés. Nombre d'entre eux ont déclaré ne pas avoir connaissance de l'existence du registre. Encore plus nombreux sont ceux qui ont indiqué ne jamais consulter le registre pour voir si l'acteur sollicitant une audition ou un rendez-vous y est inscrit.

Il semble dès lors nécessaire d'améliorer l'information des députés sur ce sujet et de les inciter à consulter le registre. Il est par ailleurs possible d'imaginer, à l'image de ce qui se fait à l'échelle des institutions européennes, que les acteurs inscrits soient consultés en priorité. Cette disposition ne manquerait pas d'accroître significativement le nombre d'inscrits et de rendre le registre plus représentatif des acteurs réellement rencontrés par les parlementaires.

Enfin, presque aucun député ne rend spontanément publique la liste des organisations qu'il reçoit dans l'exercice de son mandat public.

### **4. Un nombre d'inscrits non représentatif des échanges réels entre groupes d'intérêts et députés**

Au 20 octobre 2011, le registre comprenait 144 inscrits seulement<sup>4</sup>, en évolution par rapport à septembre 2010 où l'on en comptait 93. On peut donc noter une progression de près de 50 inscrits sur un an. Les catégories pour lesquelles la progression a été la plus forte sont les associations qui sont passées de 6 à 19 représentants **(+217%)**<sup>5</sup>, les sociétés de conseil en lobbying (de 7 à 12, soit une hausse de **71%**) et les autorités administratives qui sont passées de 3 à 5 **(+67%)**.

Les représentants d'intérêts se répartissent, selon l'Assemblée nationale, en six principales catégories<sup>6</sup> :

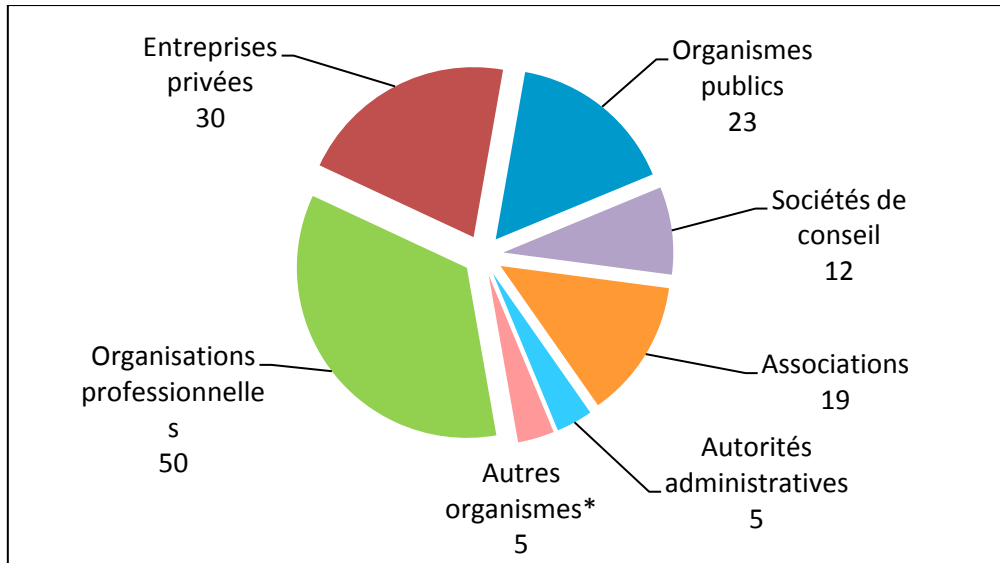
---

<sup>3</sup> *Mediator : comment Servier a corrigé le rapport du Sénat*, Le Figaro, 13/09/2011

<sup>4</sup> A titre de comparaison, on note 2125 inscrits au 18 novembre 2011 sur la liste des lobbyistes (« lobbyiste) au Bundestag allemand.

<sup>5</sup> Ces 13 associations supplémentaires sont cependant de types très divers : 2 associations professionnelles, 2 associations d'entreprises, 5 organisations d'élus, 3 organisations de la société civile et 1 institution (cf. typologie développée par TI France avec Regards Citoyens).

<sup>6</sup> 5 organismes ne font partie d'aucune catégorie



\*USEM (Union des mutuelles), FGAO (Personne morale de droit privé), Ordre des avocats du Barreau de Paris (Etablissement d'intérêt public), Conseil national de l'ordre des pharmaciens (Ordre professionnel), MSA (organisme privé chargé d'une mission de service public)

TI France remarque que le nombre de 12 « sociétés de conseil » en lobbying enregistrées est très faible par rapport à leur nombre réel. Dans l'étude réalisée en 2011 par TI France avec l'IEP de Paris, une liste minimale de quarante-huit sociétés de conseil a pu être établie. Vingt-six appartiennent à l'AFCL et douze à l'AFCAP, deux associations regroupant des professionnels des affaires publiques (autre dénomination du lobbying). On peut facilement imaginer que ces organisations emploient plusieurs personnes, rendant encore plus insignifiant le nombre de douze personnes inscrites sur le registre.

Le nombre total de 144 inscrits peut également être mis en perspective, de manière indicative, avec le nombre d'acteurs auditionnés – et identifiables – à l'Assemblée nationale. Grâce à l'étude unique conduite par TI France en mars 2011 avec Regards Citoyens, nous avons pu mettre au jour le fait que

4 635 organisations ont été auditionnées entre juin 2007 et juin 2010, soit 15 447 personnes, parmi lesquelles un grand nombre d'organisations entendues régulièrement<sup>7</sup>. Compte tenu du fait que 62% des documents publics n'indiquent pas les personnes rencontrées ou auditionnées, on peut imaginer que leur nombre est considérablement plus élevé. Aussi la « fenêtre » constituée par le registre reste une « ouverture » encore très aveugle et ne donne pas une photographie réaliste des échanges réels à l'Assemblée.

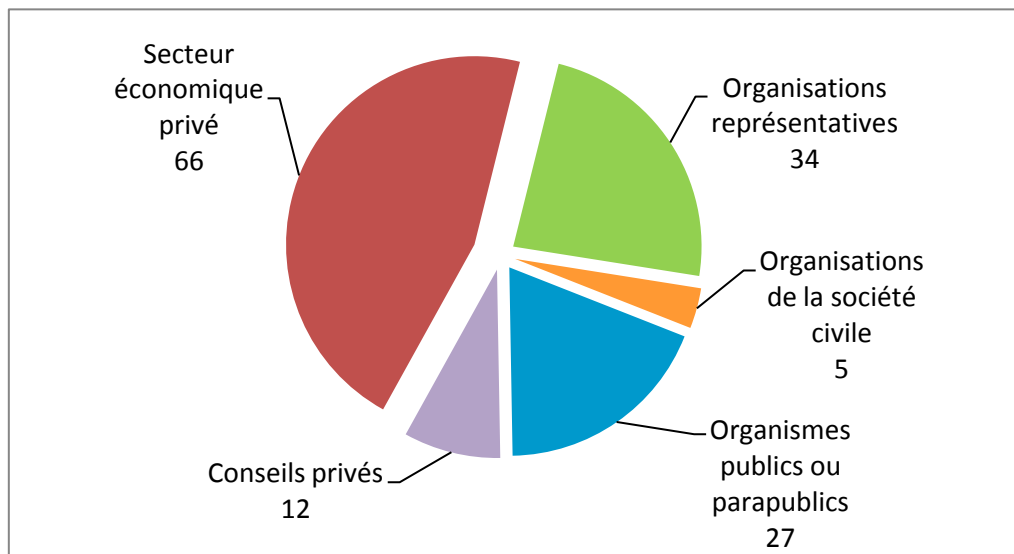
Deux raisons au moins permettent d'expliquer ce faible nombre d'inscrits : le fait que le registre demeure non obligatoire et la limitation d'un badge par organisme. Cette limitation ne permet pas aux lobbyistes d'une même entreprise de s'inscrire individuellement. Par ailleurs, puisqu'il leur est possible de rencontrer des parlementaires sans être sur le registre, l'intérêt d'être inscrit est faible. L'attribution d'un badge ne permet aucune différenciation réelle. Dans ces conditions, l'objectif même du registre semble mis en cause, par sa conception puis par son usage.

## 5. Une typologie qui ne donne pas une photographie réaliste des intérêts présents à l'Assemblée

La typologie de l'Assemblée nationale, semble se baser sur le seul statut juridique, alors que sous un même statut les intérêts poursuivis peuvent être très variés : elle a donc montré très rapidement ses limites.

<sup>7</sup> TI France/Regards citoyens, mars 2011 : étude et analyse disponible sur : [http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/images/Analyse\\_Etude\\_lobbying\\_RegardsCitoyens\\_TIFrance.pdf](http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/images/Analyse_Etude_lobbying_RegardsCitoyens_TIFrance.pdf)

Si l'on reprend la typologie élaborée par TI France dans le cadre de l'étude conduite avec Regards Citoyens qui regroupe les acteurs par similitudes d'intérêts représentés, la répartition des acteurs est très différente et reflète mieux la diversité des acteurs enregistrés :

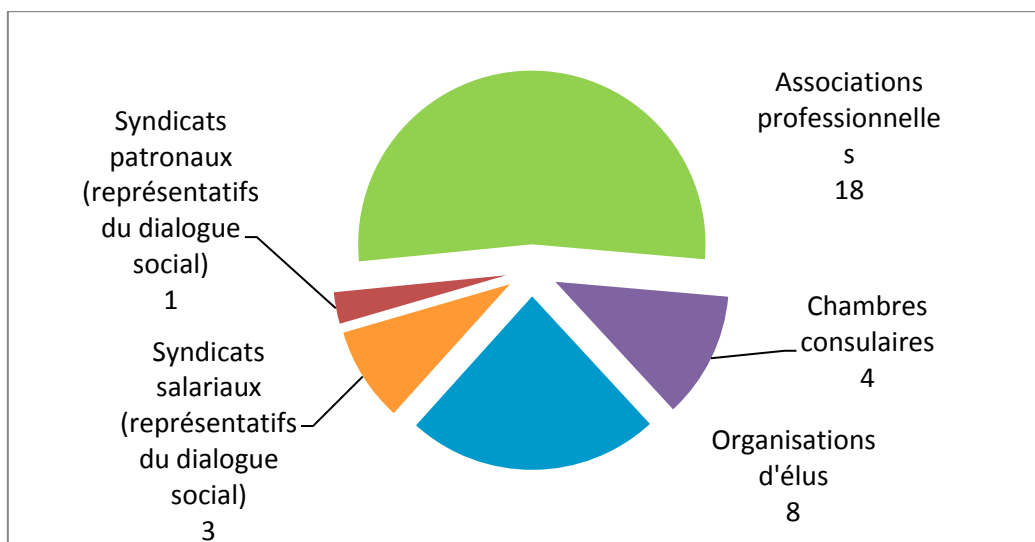


*Typologie TI France : grandes catégories*

Ces cinq catégories ont été divisées par TI France en sous-catégories.

Nous avons regroupé dans la catégorie « Secteur privé » tant les entreprises privées (30) que les associations d'entreprises (36). En effet, souvent, les entreprises défendent leurs intérêts par l'intermédiaire des fédérations auxquelles elles appartiennent.

Dans la catégorie « Organisations représentatives », nous avons rassemblé un ensemble d'acteurs, dont la plupart étaient enregistrés sur le registre de l'Assemblée dans la catégorie « Associations » ou « Organisations professionnelles ».

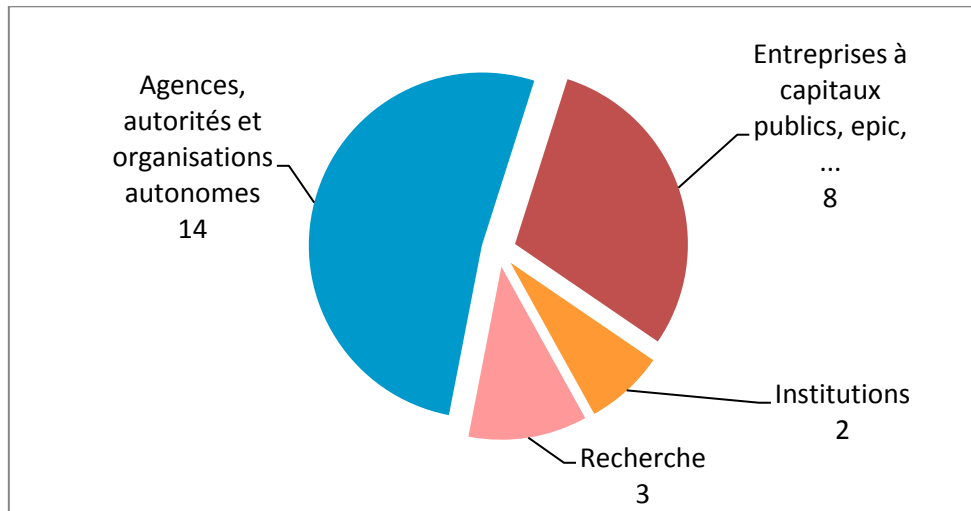


*Typologie TI France – Sous-catégorie « organisations représentatives »*

Cette nouvelle répartition permet de mieux distinguer syndicats, associations professionnelles, associations regroupant des élus ou des collectivités territoriales et ONG ou associations représentant des citoyens (dont TI France). Dans notre classification, les associations, comprises au sens d'organisations de la société civile, inscrites sur le registre sont au nombre de 5 : on est donc loin du

nombre de 19. Par ailleurs, il nous a semblé utile de distinguer les syndicats des autres organisations professionnelles.

Enfin, nous avons choisi, dans notre typologie, de bien faire la distinction entre les différents types d'acteurs classés dans la catégorie « organismes publics » sur le registre de l'Assemblée nationale (23 acteurs au total). On retrouve en effet dans cette catégorie tant des administrations que des chambres consulaires<sup>8</sup> et des entreprises à capitaux publics (EDF, La Poste, ADP...) dont on peut imaginer que les problématiques et intérêts défendus sont très différents. Les chambres consulaires, qui représentent souvent des intérêts catégoriels à l'instar des organisations professionnelles, ont pour leur part, été classées dans la catégorie « Organisations représentatives ».



*Typologie TI France : Sous-catégorie « organismes publics »*

## 6. Utilité et fiabilité des informations

S'il constitue un progrès par rapport à la situation antérieure où il n'existait aucun cadre de régulation, **le registre ne permet pas néanmoins 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 leur lobbying.** Contrairement au Registre de transparence européen, aucune information n'est demandée aux représentants d'intérêts budgets concernant le budget – et, accessoirement, les moyens humains – qu'ils consacrent à leurs activités de lobbying.

Enfin, rien n'est prévu par l'Assemblée pour rendre publiques les positions présentées aux députés par les groupes d'intérêts souhaitant participer aux débats publics.

**Le nouveau dispositif ne permet pas d'atteindre le principal objectif qui lui était assigné : éclairer les citoyens sur les acteurs rencontrés, les positions promues et les éléments pris en compte par les parlementaires pour étayer leurs délibérations et leurs votes.**

<sup>8</sup> Assemblée permanente des chambres d'agriculture, Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie, Assemblée Permanente des Chambres de Métiers