
Réponses de l'AFCL aux questions posées en amont de l'audition commune (AFCL, AAL et APAP) du 11 mars 2021

Propos liminaires / AFCL

- ✓ Messieurs les rapporteurs, permettez-moi de remercier votre Mission d'évaluation de nous recevoir aujourd'hui pour entendre le point de vue des praticiens de la représentation d'intérêts, qu'ils exercent au sein des organisations ou bien en tant que conseils externes.
- ✓ L'Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL) que je préside, rassemble une soixantaine d'adhérents, représentant une quarantaine de cabinets de conseils, qui partagent une même vision de leur métier, articulée autour de valeurs de transparence, d'intégrité et de respect de l'indépendance du processus de décision publique telle qu'exprimée par notre Charte de déontologie, dont nous fêtons d'ailleurs cette année les 30 ans.
- ✓ Nous suivons donc avec attention l'évolution du cadre réglementaire dans lequel nous opérons et des obligations qui nous incombent.
- ✓ La loi Sapin II et son chapitre relatif à la représentation d'intérêts ont permis de faire progresser la transparence, le système du volontariat tel qu'il préexistait, en particulier à l'AN, ayant démontré ses limites.
- ✓ Nous regrettons toutefois que le dispositif actuel ne constitue pas un reflet fidèle des objectifs légitimes du législateur de 2016, i.e. « *que les citoyens aient le droit de savoir comment les décisions publiques sont prises, s'élaborent, avec quels experts et selon quelles procédures* » (Vœux de F. Hollande aux corps constitués et bureaux des Assemblées 13.01.16).
- ✓ Nous estimons qu'il pourrait être réformé, et nous avons d'ailleurs émis en ce sens des propositions, tant à l'occasion du pré-rapport de M. Sylvain Waserman que directement auprès de M. Migaud.
- ✓ Nous vous remercions donc de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui, aux côtés de nos estimés confrères, de vous faire part de nos réflexions quant aux évolutions souhaitables de ce répertoire des représentants d'intérêts.
- ✓ Ainsi et nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir au travers de vos questions, nous souhaiterions en particulier :
 - **Un dispositif plus large**, qui soit moins restrictif dans la définition de représentant d'intérêts ;
 - **Un dispositif plus précis**, afin que les textes à propos desquels nous sommes amenés à interagir puissent être désignés clairement dans les rapports HATVP ;
 - **Un dispositif plus ciblé**, en recentrant la définition de la décision publique sur les lois et règlements uniquement.

Approche générale

1. De manière générale, quel regard portez-vous sur la loi Sapin 2 (objectifs, contenu de la loi, application et mise en œuvre) ?

- ✓ La transparence en matière de lobbying et de représentation d'intérêt n'est pas nouvelle car des codes ou des chartes l'ont posée en valeur de référence pour la profession, plus de 25 ans avant la loi Sapin.
- ✓ La loi Sapin a toutefois eu le mérite de poser une définition légale positive alors qu'elle se faisait jusque-là plutôt « *en creux* ».
- ✓ En outre, la loi a mis les professionnels des affaires publiques sur un pied d'égalité en matière de transparence et cela constitue une indéniable avancée, car le système préexistant du volontariat tendait à surexposer les plus vertueux et à laisser persister des zones d'ombre...
- ✓ Le dispositif mis en place est complexe et pourrait certainement être amélioré pour apporter plus de lisibilité et mieux répondre ce faisant aux objectifs du législateur.

Registre des représentants d'intérêts

2. Que pensez-vous des nouvelles règles introduites par la loi Sapin 2 concernant l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts, et en particulier sur le fonctionnement du répertoire numérique des représentants d'intérêts ?

- ✓ Les règles de fonctionnement du répertoire sont complexes et requièrent une grande discipline au sein de nos organisations pour s'y conformer.
- ✓ Ces complexités ne servent pour autant pas nécessairement l'objectif de transparence comme certaines ONG l'ont souligné.
- ✓ Dès lors, des améliorations sont souhaitables mais sans doute plus par une simplification que par la création de nouvelles complexités.

3. D'après la HATVP, le nombre moyen d'activités déclarées par entité inscrite s'élève à 6,24 en 2019, ce qui paraît peu élevé. Ce résultat est-il satisfaisant ?

- ✓ Cette volumétrie n'est pas un indicateur brut qui puisse être considéré comme pertinent.
- ✓ La façon de comptabiliser les actions (= un objectif) et de définir un représentant d'intérêts (10 contacts) explique sans doute cela : un objectif (donc une « action ») peut correspondre à 25 échanges téléphoniques ou par mails, 12 réunions individuelles, 3 auditions, etc.
- ✓ Dès lors, le fait qu'un certain nombre de RI n'ait qu'1 ou 2 « actions » (objectifs) par an, ne peut pas être considéré comme choquant.
- ✓ Nous-mêmes, conseils, avons certains clients qui n'ont qu'une action par an, voire parfois aucune qui ne réponde aux critères du dispositif HATVP.
- ✓ Ça peut même être le signe que les RI jouent le jeu : même s'ils ne sont pas des représentants d'intérêts fréquents ou très actifs, ils souhaitent jouer le jeu de la transparence et s'inscrire au registre.
- ✓ Le vrai problème tient plus aux absents, non-inscrits du fait des règles en vigueur ou non-inscrits par omission.

4. Que pensez-vous de la définition des représentants d'intérêts retenue par le législateur, d'une part, et par les précisions apportées par le décret du 9 mai 2017, d'autre part ?

En particulier, que pensez-vous :

▪ du champ des personnes concernées ?

- ✓ Trop restrictif.
- ✓ Les exceptions à la définition de représentants d'intérêts sont trop nombreuses et détournent le dispositif des objectifs du législateur, à savoir identifier qui intervient dans le processus de décision publique.
- ✓ Pour être pertinent, le dispositif devrait intégrer plus largement, notamment certaines catégories d'acteurs aujourd'hui exclues (associations culturelles, associations d'élus, ...) mais aussi faire en sorte que certaines professions qui ne s'estiment pas nécessairement concernées aujourd'hui soient invitées à se mettre en règle (certains cabinets d'avocats, des banquiers, ...).

▪ de la définition de l'activité d'un représentant d'intérêts comme une personne chargée d'« influencer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire ». Selon vous, quels types d'interactions entre les personnes privées et publiques cela vise-t-il ?

- ✓ A la fois trop restrictive et trop large.
- ✓ Trop restrictive car l'importance d'une relation plus large, entre acteurs publics et privés, faite de meilleure compréhension réciproque, est également importante. Elle ne s'incarne pas nécessairement dans un texte de loi ou un acte réglementaire.
- ✓ Trop large car la liste, très large et non finie, des décisions publiques concernées alourdit le dispositif et au final lui fait perdre en lisibilité.

▪ des critères retenus par le décret du 9 mai 2017 pour préciser la notion d'activité « principale ou régulière », à savoir, avoir consacré plus de la moitié de son temps à une activité de représentation d'intérêts ou avoir effectué une action de représentation au moins dix fois au cours des douze derniers mois ?

- ✓ Non pertinents.
- ✓ L'ambition, légitime, de ne pas emboliser le dispositif s'est révélée constituer le moyen pour certains d'échapper au système. Ni la règle des 10 contacts ni celle des 50% du temps ne sont pertinentes car elles s'appliquent aux individus alors que le dispositif devrait se concentrer sur les personnes morales.

▪ du champ des décideurs publics concernés ?

- ✓ Satisfaisant.
- ✓ La liste finie a le mérite de la clarté.

▪ du champ des décisions publiques concernées ?

- ✓ Trop vaste.
- ✓ L'énumération actuelle des décisions publiques visées par le décret, qui pose une liste non-finie (en se terminant par « autres décisions » !) de décisions contribue à complexifier le dispositif et donc à lui faire perdre en lisibilité.

Ces critères devraient-ils être recentrés ou élargis pour un meilleur ciblage du dispositif ?

- ✓ Les deux sont nécessaires.
- ✓ De notre point de vue c'est un double mouvement qui devrait être opéré pour mieux répondre aux objectifs du législateur : **recentrer** la définition de la décision publique sur les lois et règlements uniquement, en permettant plus de précision lorsqu'il est fait référence à ces textes dans les rapports d'activité (menu déroulant) mais aussi **élargir** afin que le dispositif soit moins restrictif dans la définition de représentant d'intérêts.

5. Quelles sont les responsabilités des décideurs publics dans leurs relations avec les représentants d'intérêts ? Dans un contexte où les décideurs publics sont encouragés à aller à la rencontre de la société civile, ne faudrait-il pas aussi déclarer les actions à leur initiative ?

- ✓ Oui, bien sûr.
- ✓ Cette distinction est **source de complexité** pour les représentants d'intérêts et pour leurs rapports d'activité mais aussi **source d'arbitraire**, avec des échanges qui vont s'effacer, à tort ou à raison derrière cette notion d'initiative.
- ✓ En outre, c'est aussi une **source d'inégalité** face au système, un acteur dominant sur un secteur sera sollicité « *naturellement* » et va donc échapper à l'obligation de déclaration, à l'inverse d'un acteur émergent, qui devra lui engager proactivement le contact, « *à son initiative* » et devra donc le déclarer.

6. Que pensez-vous de la nature des informations devant être transmises ?

En particulier :

▪ Faut-il mentionner l'identité du décideur public sur lequel a porté l'activité de représentation ?

- ✓ Ce n'est pas à nous de le faire. Si les décideurs publics devaient communiquer leurs agendas et leurs contacts ce devrait relever de leur responsabilité.
- ✓ Des limites très claires ont été posées en la matière par le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel :
 - Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 : « *Toutefois, d'une part, le Conseil constitutionnel a vérifié que les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique le **pouvoir d'imposer des obligations aux membres des assemblées parlementaires, à leurs collaborateurs et aux agents de leurs services, dans leurs relations avec les représentants d'intérêts*** ».
 - 45. *D'autre part, les dispositions contestées se bornent à prévoir que tout représentant d'intérêts communique à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique « les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts » menées auprès des responsables publics mentionnés aux 1° à 7° de l'article 18-2, en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente. Ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet de contraindre le représentant d'intérêts à préciser chacune des actions qu'il met en œuvre et chacune des dépenses correspondantes. En imposant seulement la communication de données d'ensemble et de montants globaux relatifs à l'année écoulée, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre.*
 - Avis du Conseil d'Etat n° 391.262 du 24 mars 2016 cité dans le pré-rapport Waserman : « *si les décideurs publics ont une part de responsabilité dans le choix des personnes consultées, il a été décidé de les exonérer d'obligation légale susceptible d'entraver la libre expression du suffrage ou le bon fonctionnement de l'action gouvernementale dans la lignée de l'avis du Conseil d'Etat du 24 mars*

2016 » (pré-rapport Waserman). Contourner ce principe en imposant aux représentants d'intérêts de mentionner eux-mêmes l'identité des décideurs publics reviendrait à les priver de leur liberté de communiquer ou non sur leurs agendas et leurs contacts.

- ✓ Et outre le fait que cela semblerait très compliqué et très lourd, cela serait-il vraiment pertinent ? Par exemple un courrier adressé à 10 parlementaires dont on sait que 6 ou 7 d'entre eux ne liront même pas le courrier : est-ce pertinent de référencer ces 10 noms sur le répertoire ?
- ✓ Pour mémoire, la liste de l'ensemble des décideurs publics contactés est à la disposition de la HATVP en cas de contrôle, dans le cadre de nos obligations de conservation des pièces.
- Faut-il mentionner précisément la décision concernée ?
 - ✓ Oui, a priori rien du côté du CE ou du CC ne s'y était opposé, d'ailleurs ça se pratique assez couramment mais avec un double aléa : cette précision est aujourd'hui apportée sur une base volontaire et elle peut comporter l'aléa de la transcription personnalisée (chaque loi a en moyenne 3 ou 4 appellations différentes).
 - ✓ Un menu déroulant serait le seul moyen d'éviter ces aléas.
- À quelle fréquence faut-il faire cette déclaration ?
 - ✓ La fréquence actuelle, annuelle, a le mérite de la cohérence de l'ensemble des déclarations, rapports activités et déclaration financière, laquelle ne peut qu'être annuelle pour être étayée.
 - ✓ La question de la déclaration financière mise à part, une fréquence semestrielle pourrait être envisagée pour donner une meilleure compréhension du dispositif sans apporter trop de lourdeur.

7. Quelle charge administrative représentent ces obligations pour les représentants d'intérêts ? Quel est le coût associé ?

- ✓ La charge administrative est importante et requiert une organisation assez lourde, de recensement et de traitement : pour mémoire, recenser l'ensemble des contacts, trier les contacts afin de savoir s'ils répondent à la grille du répertoire, reclasser par type d'actions, chiffrer les montants associés.
- ✓ De même, l'obligation d'archivage des données relatives aux actions de représentation d'intérêts (lettres, courriels, projets d'amendements, listes de diffusion, comptes rendus, etc.), non explicite dans la loi mais s'imposant simplement par la nécessité de pouvoir répondre aux contrôles de la HATVP, suppose une organisation assez lourde.
- ✓ Cette lourdeur-là n'est pas perceptible au seul regard porté sur le répertoire public.
- ✓ Le coût associé : non évalué par nos adhérents.

8. La loi Sapin 2 prévoit qu'un code de déontologie des représentants d'intérêts peut être défini par décret en Conseil d'État après avis de la HATVP. Des travaux sont-ils en cours sur ce sujet ? Un tel code de déontologie serait-il souhaitable selon vous ?

- ✓ En matière de déontologie, le dispositif existant est d'ores et déjà assez complet.
- ✓ Il ne manque pas d'aspect essentiel qui ne soit déjà traité soit dans les codes de conduite des assemblées, soit dans le dispositif Sapin.

- ✓ Des précisions pourraient sans doute être apportées mais à notre sens rien qui ne requiert un décret. Le guide des bonnes pratiques HATVP pourrait être un point de référence suffisant.

9. Que pensez-vous des sanctions applicables actuellement en cas de méconnaissance du dispositif ? Des sanctions administratives devraient-elles être envisagées à l'avenir, en complément des sanctions pénales ? Avez-vous eu connaissances de telles sanctions ?

- ✓ La gradation de l'approche est pertinente et des sanctions administratives avant d'en arriver aux sanctions pénales nous semblent nécessaires, tant par rapport à la gravité de l'omission ou de la faute éventuelle que du fait de la récidive éventuelle.
- ✓ Nous avons été informés de plusieurs contrôles mais aucun qui n'ait conduit à la mise en place de sanctions pénales à notre connaissance.
- ✓ Concernant la mise en place d'une approche graduée, on peut saluer les mises à jour récentes apportées au règlement intérieur de l'Assemblée nationale qui vont dans ce sens.

10. Selon vous, comment ce dispositif devrait-il s'appliquer au niveau des collectivités territoriales ? Où en sont les travaux concernant cette extension ? Quelles difficultés identifiez-vous ? Faut-il adapter les exigences à la taille des structures concernées ou à la nature de certaines décisions ?

- ✓ A l'heure où tout le monde s'accorde à demander plus de lisibilité au système existant, vouloir l'étendre en l'état aux collectivités locales semblerait contreproductif.

Éléments complémentaires

11. Y-a-t-il d'autres éléments que vous souhaiteriez porter à la connaissance de la mission d'information ?

Plusieurs propositions ont circulé qui nous semblent être de « *fausses bonnes idées* » et nous voulions en particulier revenir sur deux d'entre elles :

- ✓ **Empreinte législative** : Comme cela a été dit, l'intention du législateur était d'apporter de la lisibilité sur l'élaboration de la loi, c'est à dire comprendre comment et qui intervient dans ce processus. Or depuis quelques temps on entend parler de l'empreinte législative des représentants d'intérêts. C'est un raccourci saisissant dans la mesure où le dispositif en place ne cible qu'une partie des intervenants (les seuls représentants d'intérêt inscrits au répertoire de la HATVP) et occulte ainsi la multitude de rencontres et de facteurs extérieurs qui motivent les décisions prises par les décideurs publics.
- ✓ **Plateforme de centralisation des propositions d'amendements** : Cette proposition du pré-rapport Waserman méconnaît le principe de liberté des parlementaires en imposant de fait un *sourcing* obligatoire des amendements. En outre, une telle plateforme accrédirait aux yeux du public l'idée que les parlementaires ne sont que les « boîtes aux lettres » des lobbies, sans réflexion ni valeur ajoutée propre. Un tel dispositif viendrait altérer la perception que les citoyens ont de la fabrique de la loi et ne reflèterait pas qu'un amendement est le fruit de multiples interactions et confrontations, avec les RI, certes mais également avec l'exécutif et la société civile mais surtout, il s'agit en premier lieu d'une inspiration personnelle. Le *sourcing* peut être une pratique intéressante dès lors qu'elle est volontaire et individuelle. Elle devient dangereuse si elle est rendue collective et obligatoire.