

L'examen du « *pré-rapport en faveur d'un lobbying plus responsable et plus transparent* », dont l'AFCL partage la philosophie générale, suscite de vives préoccupations de la part des conseils en lobbying.

Le 10 mars 2020

L'Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL) rassemble depuis 1991 les consultants spécialisés qui partagent une vision déontologique commune de leur métier, en faveur d'un exercice transparent et exigeant, tel qu'exprimé par leur Charte de déontologie. Près d'une quarantaine de cabinets y sont aujourd'hui représentés.

Consultée par Sylvain Waserman, Vice-président de l'Assemblée nationale et Président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, sur son pré-rapport sur les « *idées et propositions pour un lobbying plus responsable et plus transparent* » présenté le 28 janvier dernier, l'AFCL émet l'avis détaillé suivant et formule trois propositions en réponse.

En guise de préambule

Par maints aspects, le pré-rapport va dans le sens d'une reconnaissance de la légitimité du lobbying dans le processus de décision démocratique et plaide en faveur d'un lobbying transparent et éthique. Cela rejoint notre vision de notre métier, sans conflit d'intérêt et respectueux du libre arbitre du décideur public, ainsi que le souligne le pré-rapport (cf. page 8 du Pré-rapport) : « *les représentants d'intérêts, quels qu'ils soient, participent à la réflexion collective et constituent des relais d'opinion que les responsables publics doivent écouter pour construire une décision de manière éclairée* ».

L'AFCL souscrit aux objectifs qui sous-tendent la démarche du pré-rapport. Elle rappelle que ces valeurs constituent un des fondements mêmes de son projet associatif et de l'action qu'elle mène depuis sa création. Elle se retrouve, d'ailleurs, dans bon nombre des propositions – certaines d'entre elles ayant été défendues par ses représentants dans le cadre, par exemple, des 48 heures du lobbying qui se sont tenues en mai 2019 (cf. I ci-après).

Elle considère toutefois que le pré-rapport contient en germe – sans que cela soit la volonté de son auteur – un risque d'atteinte au principe, essentiel à la démocratie, de liberté des parlementaires. Que ce soit dans leurs échanges avec les représentants d'intérêt, dans la publicité de leur agenda, dans la publication des sources (extrêmement variées en fait) à partir desquelles ils forment leur décision d'amender un texte, cette liberté doit être préservée et favorisée. Or, un certain nombre de propositions nous semblent, en réalité, alimenter le soupçon et constituer un cadre de contraintes excessif par rapport au but recherché (cf. II, ci-après).

Nous nous étonnons enfin que le pré-rapport introduise une notion jusque-là inédite : « *l'empreinte normative des représentants d'intérêts* ». Il nous semble qu'il y a là un dévoiement de l'un des objectifs initiaux du législateur avec la loi Sapin II – aider le citoyen à comprendre comment les décisions publiques sont prises – pour arriver non pas à une décision publique plus transparente mais à une traçabilité partielle du processus, ciblant les seuls représentants d'intérêt inscrits au répertoire de la HATVP. Or, nous considérons que la définition actuelle ne permet pas de rendre compte de la réalité plus large et plus complexe des différents acteurs impliqués directement dans le processus d'élaboration des décisions publiques, en particulier la loi (cf. également II, ci-après)

En tant qu'association professionnelle responsable, l'AFCL ne souhaite pas seulement se prononcer sur les propositions du pré-rapport mais apporter une contribution constructive à la réflexion menée par le rapporteur. C'est pourquoi la présente note comporte également les propositions de notre association pour compléter le dispositif actuel (cf. III, ci-après).

I - L'AFCL soutient les mesures visant à renforcer la transparence dans le respect des libertés des parlementaires comme des parties-prenantes

Un certain nombre des propositions figurant dans le pré-rapport font écho à la vision que porte la Charte de déontologie de l'ACFL et reprennent des propositions que l'Association a pu faire par le passé.

Parmi ces propositions, nous retenons en particulier :

- **la nécessité de préciser la définition de représentant d'intérêts** compte tenu de l'expérience des trois dernières années et de la pluralité des acteurs contribuant à l'élaboration de la loi et du règlement (cf. proposition n°4) ; néanmoins nos propositions en la matière vont plus loin que celles du pré-rapport, en suggérant d'intégrer les associations d'élus au dispositif (cf. III ci-après, proposition AFCL n°1) ;
- **les mesures permettant de renforcer les garanties contre les conflits d'intérêts** (cf. idée n°5, et axe 3) : nous sommes notamment favorables à la proposition n°7 qui prévoit d'intégrer une clause dans les contrats de travail des collaborateurs parlementaires concernant les obligations relatives aux dons et invitations afin que les mêmes obligations s'imposent aux uns et aux autres ;
- **l'obligation de déclaration orale d'intérêt dans le cadre des auditions**, disposition qui figure depuis l'origine dans la Charte de l'AFCL, au titre de la transparence et de la bonne information des parlementaires (cf. proposition n°6) ;
- **l'interdiction de rémunération des collaborateurs parlementaires** par les représentants d'intérêts qui correspond à une mesure inscrite dans la Charte de l'AFCL depuis son origine (cf. la proposition n°8) ;
- **le partage d'information entre les instances de contrôle**, cohérent avec la volonté du législateur d'instaurer un système unique d'enregistrement des représentants d'intérêts (cf. proposition n°14) ;
- **la promotion de formes de participation citoyenne** aux travaux de l'Assemblée nationale permettant de reconnecter les citoyens avec leurs parlementaires et d'améliorer la perception des échanges entre les assemblées et les représentants d'intérêts (cf. proposition n°17) ; dans cette perspective, l'AFCL émet des propositions complémentaires (cf. III ci-après, proposition AFCL n°3, a et b)
- **l'extension des pratiques de transparence aux travaux des groupes d'études** dont le rôle peut être important dans les travaux préparatoires d'un débat législatif : cette proposition a d'ailleurs été avancée par l'AFCL lors des 48H du lobbying en mai 2019 (cf. proposition n°21) ;
- **la pertinence de créer une approche déontologique commune avec les collectivités territoriales** afin de créer un référentiel commun piloté par la HATVP, étant entendu que l'AFCL considère que le dispositif de la HATVP tel qu'il est actuellement conçu n'est pas adapté aux spécificités des collectivités territoriales (cf. idée n°10, et sur l'axe 9, les propositions n°24 et 25).

II - L'AFCL s'inquiète vivement de la volonté d'enfermer les relations avec les représentants d'intérêts dans un cadre figé et du risque que cela fait peser sur la liberté de mandat des parlementaires

A ce titre, l'AFCL rejette en particulier les propositions suivantes :

- **Rendre obligatoires les déclarations des parlementaires**, qu'elles concernent le sourcing des amendements (via la plateforme que propose d'instaurer le pré-rapport, cf. infra) ou leurs agendas (cf. axe n°1, proposition n°2 de transparence obligatoire des agendas des rapporteurs), car le principe de liberté doit prévaloir en la matière.
Parce qu'il assume seul, pleinement et devant le peuple, la responsabilité de son mandat (qui ne peut être impératif), il faut laisser au parlementaire l'entière liberté de sourcer ou pas ses actes (amendements, propositions de loi, etc.), et de même, de publier ou pas ses agendas. Il y a tout lieu de croire que certaines sources (ou rendez-vous) seraient moins « avouables » que d'autres : entre une ONG environnementale et un grand groupe industriel, quel est le contact qu'un parlementaire affichera ? S'il y est contraint, il risque de refuser de rencontrer, par principe, certains acteurs pourtant directement concernés par la future disposition législative, au risque de ne pas se donner les moyens d'une information complète avant de légiférer ;
- **Instaurer un rythme trimestriel des rapports d'activité soumis par les représentants d'intérêt à la HATVP** (cf. proposition n°3). Cette mesure se heurte à deux écueils.
En premier lieu, la nécessité d'avoir un recul suffisant pour déterminer si, à partir d'un premier contact (qui peut n'être qu'informatif donc non couvert par l'obligation de déclaration), une action finit par relever du champ de la représentation d'intérêts. Un délai de 3 mois (compte tenu notamment de simples contraintes d'agenda) ne permet pas de donner le recul nécessaire. Par ailleurs, il convient de noter que les rapports d'activité sont assortis de déclarations financières, qui dépendent de l'arrêt des comptes des entreprises et ne peuvent être qu'annuels ;
- **Demander aux représentants d'intérêts d'informer le déontologue** de l'Assemblée sur tous dons, invitations et autres adressés aux parlementaires maîtrise (cf. axe n°3, proposition n°10). Cette mesure priverait les parlementaires de la responsabilité de leur relation avec le déontologue, qui serait « sous-traitée » à des représentants d'intérêts dont ce n'est pas le rôle ; en revanche, il demeure bien entendu de la responsabilité des représentants d'intérêts de fournir aux parlementaires les informations nécessaires à leurs déclarations ;
- **La mise en place d'une plateforme de centralisation des propositions d'amendements, à terme obligatoire**, (cf. idée n°8 et axe n°6, proposition n°16, rendue obligatoire par la proposition n°23 de l'axe n°8) constitue une erreur pour au moins trois raisons :
 - d'une part, elle reviendrait à mettre en place, de fait et en dehors de toute décision des parlementaires, un *sourcing* obligatoire des amendements, contrevenant au principe essentiel de la liberté parlementaire ;
 - d'autre part elle ne permettrait pas de rendre compte de la réalité du travail parlementaire, qui s'appuie sur des sources variées. Le rapporteur ne saurait ignorer que la décision d'amender un texte est le résultat d'une réflexion complexe, faite de multiples inspirations, dont les échanges avec les RI, mais également l'expérience personnelle, les contacts en circonscription, les débats au sein des commissions et/ou groupes d'études, sans parler des interactions avec l'exécutif ;
 - enfin et surtout, 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 ;
- **La mise en place d'un système de gestion mesurable des relations avec les représentants d'intérêts**, appuyé sur des indicateurs de performance purement quantitatifs (cf. axe n°7, proposition n°22). Une telle mesure n'apportera aucune valeur ajoutée en matière d'information des citoyens et altèrera, une fois encore, la perception du travail parlementaire.

III - Trois propositions pour compléter ou renforcer le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts, au bénéfice d'une meilleure compréhension, par les citoyens, de la manière dont les décisions publiques sont prises

Au-delà de nos réactions aux propositions du pré-rapport, nous considérons, à la lumière de bientôt trois ans de fonctionnement, que le dispositif d'encadrement des représentants d'intérêts mis en place par la loi Sapin 2 pourrait être ajusté.

Nos propositions sont fondées sur les convictions qui guident nos pratiques professionnelles, en faveur :

- de la transparence des intérêts que nous représentons ;
- d'un dialogue constructif entre les pouvoirs publics et les parties prenantes, représentants d'intérêts au sens de la loi et au-delà ;
- d'un débat contradictoire, appuyé sur une information rigoureuse et honnête ;
- de la liberté des décideurs publics, et des parlementaires en particulier, dans les décisions qu'ils prennent et assument devant les citoyens qui les ont élus ;
- d'une meilleure compréhension par les citoyens du processus d'élaboration de la loi et du règlement.

Les propositions de l'AFCL sont au nombre de trois :

1. Pour un **approfondissement du dispositif** d'encadrement des représentants d'intérêts, l'AFCL propose d'indiquer **l'intitulé des textes concernés par les actions des représentants d'intérêts dans leurs rapports d'activité** (un menu déroulant pourrait être prévu, au même titre que pour les autres rubriques des rapports) afin de faciliter la compréhension desdits rapports ; cela fait écho à la volonté de renforcer la « granularité des informations » (cf. axe 2, proposition n°3 du pré-rapport) ; en complément et toujours dans l'idée d'améliorer la lisibilité du dispositif, l'AFCL propose de **recentrer sur les seuls lois et règlements** les décisions publiques suivies dans le cadre HATVP, se rapprochant en cela de l'objectif initial du législateur d'améliorer la lisibilité de l'élaboration de la loi ;
2. Pour un **élargissement du dispositif** d'encadrement des représentants d'intérêts, l'AFCL propose de **revenir sur les exclusions à la définition de représentant d'intérêts** afin que l'ensemble des intervenants extérieurs au processus de décision puissent être pris en compte et non pas seulement une partie d'entre eux comme actuellement ; cela fait écho à la proposition d'ajuster la définition des représentants d'intérêts (cf. proposition n°4). Selon notre approche, devraient être considérés comme représentants d'intérêt les associations d'élus, les associations culturelles et les syndicats (hors leurs activités relevant strictement de leur rôle de partenaire sociaux, représentatifs des salariés).
Qui pourrait contester que, par exemple, dans le cadre d'un projet de loi Bioéthique, les représentants de cultes aient vocation à représenter leur communauté respective et « *entrer en contact avec les pouvoirs publics dans le but d'influencer les décisions* » ? Comment pourrait-on penser que les associations d'élus ne jouent pas un rôle analogue s'agissant, par exemple, de projets de loi sur l'organisation territoriale de la République (NOTRe) ou de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), ou encore chaque année dans le cadre du projet de loi de Finances s'agissant des ressources des collectivités ? De même, en quoi l'action des syndicats de salariés diffère-t-elle de celle des organisations patronales dans la concertation et les débats sur le projet de loi sur les retraites ? Les uns devraient-ils déclarer leurs actions tandis que les autres en seraient dispensés ? Cette inégalité de traitement ne permet pas d'éclairer les citoyens sur la réalité de ce qui contribue à la décision publique et mérite par conséquent d'être corrigée.
3. Pour une **ouverture démocratique renforcée** du travail parlementaire, ne mettant pas citoyens et représentants d'intérêts dos à dos mais au contraire en les inscrivant dans une même dynamique de contribution au débat législatif et de prise de recul sur ces contributions, l'AFCL propose :
 - a. la mise en place systématique d'une consultation citoyenne en ligne sur les textes inscrits à l'ordre du jour du Parlement, qui laisserait toute liberté aux parlementaires de donner suite aux recommandations

et commentaires issus de ces consultations et donnerait à chaque citoyen la possibilité de s'exprimer sur les propositions et projets de loi à venir (en ligne avec l'objectif de la proposition n°17 du pré-rapport mais avec une concrétisation beaucoup plus probante) ; cette pratique pourrait s'inspirer des consultations menées par les institutions européennes, qui contribuent d'une part à l'information des décideurs, d'autre part à la transparence des positions défendues par les différentes parties prenantes ;

- b. **l'instauration d'une rencontre annuelle publique**, permettant de dresser un bilan de l'année écoulée en matière d'élaboration de la loi et d'interactions avec les citoyens et les représentants d'intérêts, qui serait de nature à encourager des pratiques toujours plus responsables et transparentes ; cette proposition est inspirée des 48H du lobbying, dont le succès reposait sur un format d'échange et de débat agile (par exemple une demi-journée en présence de la presse) avec l'ensemble des parties prenantes : parlementaires, représentant des entreprises et de leurs conseils, HATVP, associations d'élus, ONG, syndicats, représentants de l'administration, etc.