

**CONCOURS EXTERNE DE /POUR L'ACCÈS AU GRADE
D'INSPECTEUR DES FINANCES PUBLIQUES**

ANNÉE 2018

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ N° 1

Durée : 4 heures - Coefficient : 7

Note de synthèse

Toute note inférieure à 5/20 est éliminatoire.

Recommandations importantes

Le candidat trouvera au verso la manière de servir la copie dédiée.

Sous peine d'annulation de sa copie, le candidat ne doit porter aucun signe distinctif (nom, prénom, signature, numéro de candidature, etc.) en dehors du volet rabattable d'en-tête.

Il devra obligatoirement se conformer aux directives données.



Tournez la page S.V.P.

Le candidat devra compléter l'intérieur du volet rabattable des informations demandées et se conformer aux instructions données

Nom de naissance

Prénom usuel

Jour, mois et année

Signature obligatoire

Numéro de candidature

À compléter par le candidat

Ne rabattre le cache qu'en présence d'un membre de la commission de surveillance

ÉTiquETTE D'IDENTIFICATION

ÉTiquETTE D'IDENTIFICATION

Faire comme ceci

Ne pas faire

Axe de lecture code à barres candidat

Axe de lecture code à barres candidat

Concours externe - interne - professionnel - ou examen professionnel ⁽¹⁾
(1) Rayer les mentions inutiles

externe

Pour l'emploi de : **Inspecteur des Finances publiques**

Épreuve n° : **1**

Matière : **006 – Rédaction d'une note de synthèse**

Date : **0 4 0 9 2 0 1 7**

Nombre d'intercalaires supplémentaires :

Préciser éventuellement le nombre d'intercalaires supplémentaires

À L'ATTENTION DU CANDIDAT

En dehors de la zone d'identification rabattable, les copies doivent être totalement anonymes et ne comporter aucun élément d'identification tel que nom, prénom, signature, paraphe, localisation, initiale, numéro, ou toute autre indication même fictive étrangère au traitement du sujet.

Il est demandé aux candidats d'écrire et de souligner si nécessaire au stylo bille, plume ou feutre, de couleur noire ou bleue uniquement. Une autre couleur pourrait être considérée comme un signe distinctif par le jury, auquel cas la note de zéro serait attribuée. De même, l'utilisation de crayon surligneur est interdite.

Les étiquettes d'identification codes à barres, destinées à permettre à l'administration d'identifier votre copie, ne doivent être détachées et collées dans les deux cadres prévus à cet effet qu'en présence d'un membre de la commission de surveillance.

Suivre les instructions données pour les étiquettes d'identification

NOTE / 20

RÉSERVÉ À L'ADMINISTRATION

À L'ATTENTION DU CORRECTEUR

Pour remplir ce document :
Utilisez un stylo ou une pointe feutre de couleur NOIRE ou BLEUE.

EXEMPLE DE MARQUAGE :

Faire comme ceci

Ne pas faire

Pour porter votre note, cochez les gélules correspondantes.

Reportez la note dans les zones **NOTE / 20** et dans le cadre **A**

En cas d'erreur de codification dans le report des notes cochez la case **erreur** et reportez la note dans le cadre **B**.

Cadre A réservé à la notation

20	19	18
☐	☐	☐
17	16	15
☐	☐	☐
14	13	12
☐	☐	☐
11	10	09
☐	☐	☐
08	07	06
☐	☐	☐
05	04	03
☐	☐	☐
02	01	00
☐	☐	☐
Décimales		
☐	☐	☐
☐	☐	☐
☐	☐	☐
☐	☐	☐

Cadre B réservé à la notation rectificative

20	19	18
☐	☐	☐
17	16	15
☐	☐	☐
14	13	12
☐	☐	☐
11	10	09
☐	☐	☐
08	07	06
☐	☐	☐
05	04	03
☐	☐	☐
02	01	00
☐	☐	☐
Décimales		
☐	☐	☐
☐	☐	☐
☐	☐	☐
☐	☐	☐

Erreur

NOTE / 20

EN AUCUN CAS, LE CANDIDAT NE FERMERA LE VOLET RABATTABLE AVANT D'Y AVOIR ÉTÉ AUTORISÉ PAR LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

SUJET

NOTE DE SYNTHÈSE

Code matière : 006

À l'aide des seuls documents joints, vous réaliserez une note de synthèse présentant, dans un premier temps, l'évolution de l'activité de lobbying en France avant de la replacer dans une perspective européenne.

Vous rédigerez ensuite une note dans laquelle vous présenterez, en vous appuyant sur l'actualité récente et sur vos connaissances personnelles, les obstacles dans la mise en œuvre d'une taxe européenne sur les transactions financières.

Liste des documents

Document 1 Le Lobbying en France, un exemple inachevé de corégulation (7 pages)

Source : revue Économie & Management n°159

Auteurs : Jacques IGALENS et Anne SACHET-MILLIAT – avril 2016

Document 2 Panorama des dispositifs d'encadrement du lobbying (3 pages)

Source : site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) – 28 janvier 2016

Document 3 Présentation du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics « Renouer la confiance publique » (3 pages)

Source : site internet de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) – 11 avril 2016

Document 4 Lobbying européen – Les associations à la manœuvre (4 pages)

Source : Juris-Associations 546

Auteur : Alexis FREMEAUX – 15 octobre 2016

Document 5 La loi Sapin II renforce l'encadrement des activités de lobbying (5 pages)

Source : Journal des sociétés n°149

Auteur : Jean-Yves TROCHON – février 2017

Document 6 Comment le lobby bancaire torpille la taxe (3 pages)

Source : Alternatives économiques n°352

Auteur : Eve CHARRIN – décembre 2015

Le fonds documentaire comporte 25 pages.

Le lobbying en France, un exemple inachevé de corégulation

Le lobbying joue un rôle de plus en plus important dans l'élaboration de la décision publique. En France, l'insuffisance de la régulation de la relation entre les lobbyistes et les décideurs laisse trop souvent libre cours aux soupçons de conflits d'intérêts, de corruption et autres trafics d'influence.

Auteurs

Jacques Igalens

Professeur, université Toulouse-Capitole, CRM

Anne Sachet-Milliat

Enseignant-chercheur HDR, ISC Paris

En France, le lobbying professionnel¹ est une activité discrète, parfois secrète. Elle ne devient visible que lorsque des scandales éclatent, celui du médicament des Laboratoires Servier, le Médiateur, en fournit un bon exemple. Les médias s'emparent alors du sujet et le public découvre un monde d'experts, de conseillers, parfois d'hommes politiques dont le rôle est passablement ambigu, car on ne sait s'ils agissent pour ou contre l'intérêt général, s'ils respectent ou s'ils violent les règles de leurs professions. D'ailleurs, personne ne sait exactement ce qui est permis ou ce qui ne l'est pas, car la profession ou l'activité de lobbyiste n'est pas réglementée. En France, le lobbying est souvent associé et parfois assimilé à de la corruption pure et simple. Pourtant, les lobbyistes ne sont pas aussi mal considérés dans tous les pays. À Bruxelles, siège de la Commission européenne, la ville compterait jusqu'à 30 000 lobbyistes, presque autant que d'employés à la Commission... Washington est la capitale mondiale des lobbyistes et Londres reconnaît ouvertement l'utilité de cette profession ; d'ailleurs, le terme vient du mot anglais *lobby* qui désigne un couloir, un corridor ou une salle d'attente. Au XIX^e siècle, les représentants des grandes entreprises interceptaient les parlementaires anglais dans les couloirs du Parlement afin de les convaincre de voter certaines lois favorables à leurs intérêts. D'où vient que la France ait forgé de solides préventions contre une activité ou une profession qui, dans le monde anglo-saxon et à Bruxelles, apparaît naturelle et même utile ?

¹ » Dans la suite de l'article, nous assimilons « lobbying » avec le « lobbying professionnel » qui émane des milieux économique et financier. Il existe, en effet, d'autres formes de lobbying, notamment le lobbying citoyen qui provient des milieux associatifs et citoyens et qui vise à influencer les parlementaires concernant des sujets d'intérêt général ; le lobbying religieux, qui est assez puissant au niveau européen mais un peu moins en France ; le lobbying lié à une cause, par exemple, le lobbying gay.

La tradition politique française à rebours du lobbying

Il faut remonter à la Révolution française pour saisir les origines du discrédit qui frappe le lobbying en France. Les Constituants de 1791 considèrent qu'entre l'intérêt général incarné par la Nation et l'intérêt particulier qui est celui du citoyen, aucun autre type d'intérêt ne possède de légitimité. Même si le radicalisme de cette conception n'a pas pu être maintenu et si, par exemple, les mutuelles, les associations, les syndicats et bien d'autres formes de

représentations d'intérêts particuliers ont progressivement vu le jour tout au long des XIX^e et XX^e siècles, la conception française reste prégnante. Encore aujourd'hui, la plus grande partie de la classe poli-

tique nationale considère que l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers, qu'il émane de la Nation et que les citoyens sont représentés par des élus indépendants. A contrario, la Constitution américaine de 1787, dès son premier amendement, reconnaît la légitimité des intérêts particuliers. Les États-Unis ont également été très prompts à établir une législation dès que le lobbying a posé problème à la fin de la Seconde Guerre mondiale. La particularité de la position française n'a pas empêché le lobbying d'apparaître à la même époque, puis de se développer parallèlement à l'essor des grandes entreprises, mais elle a contribué à recouvrir les activités des lobbystes d'un voile opaque aux yeux du citoyen et, d'un point de vue légal, ces activités sont tombées dans un « trou noir juridique » (Boissavy, 2005). Seules les dérives les plus flagrantes comme

le trafic d'influence, la corruption et la prise illégale d'intérêt devenaient visibles, car elles étaient pénalement répréhensibles.

En raison de l'appartenance des élites politiques et économiques aux mêmes réseaux issus des grandes écoles et des grands corps de l'État, renforcé par le phénomène longtemps toléré du « pantouflage », le lobbying français s'est essentiellement caractérisé par l'activation discrète de réseaux informels. Néanmoins, la pratique du lobbying en France évolue sous l'effet combiné de l'influence européenne et de la mondialisation. Une part importante des décisions concernant la France se prend à Bruxelles où le lobbyste évolue dans un cadre réglementaire bien défini. Les groupes de pression, notamment économiques, se professionnalisent et convergent de plus en plus, en termes de stratégie d'influence, vers le modèle anglo-saxon. Parallèlement, se développent des contrepouvoirs face à la pression des lobbies. On trouve ainsi les « actions de plaidoyer » des ONG, des associations telles que Transparency International (TI) ou encore le réseau ETAL (Encadrement et la transparence des activités de lobbying) qui militent pour plus de transparence.

Le lobbying, une pratique sans cadre et sans statut

Avant de définir le lobbying, il convient d'opérer une distinction entre les activités de lobbying et la profession de lobbyste. Les activités débordent largement la profession, car elles peuvent être (et sont souvent) situées à l'intérieur des organisations au profit desquelles s'opère le lobbying. Dans ce cas, elles ne prennent pas toujours le nom de lobbying mais plutôt celui d'« affaires publiques ». Aujourd'hui, la plupart des très grandes entreprises françaises disposent d'une structure d'affaires

publiques qui pilote les activités de lobbying et déborde parfois sur la gestion des parties prenantes. Elle fait souvent appel à des professionnels du lobbying, extérieurs à l'entreprise, pour des campagnes particulières. « Le lobbying est une démarche visant à influencer la décision publique ou, plus largement, à assurer la promotion et la défense d'intérêts particuliers auprès des pouvoirs publics. » (Daridan et Luneau, 2012).

Le lobbying, en France, est un objet doublement paradoxal. Le premier paradoxe repose sur le fait qu'il est devenu, au fil des ans, une activité de plus en plus nécessaire aux grandes organisations et qu'il s'est donc considérablement développé, alors que, parallèlement, un relatif discrédit continue à peser sur lui. C'est pour cette raison que la profession n'a pas été réglementée en tant que telle, car lui donner un cadre juridique aurait *ipso facto* conduit à la légitimer. Seuls les abus sont sanctionnés. Longtemps, cette situation fut globalement favorable aux lobbystes qui portaient du principe que « tout ce qui n'était pas interdit était permis ». Ce principe n'autorise plus aujourd'hui l'exercice serein et efficace de la profession, car le lobbying est passé au-dessus du seuil de perception de l'opinion publique et il ne s'agit plus seulement de ne pas enfreindre la loi, il s'agit (pour la profession) de pouvoir agir efficacement en évitant le risque de se trouver dénoncé par les médias, les ONG ou telle ou telle partie prenante aux yeux de l'opinion publique. Le risque de réputation est devenu le risque majeur pour le lobbyste, qu'il agisse à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise. Ainsi, le second paradoxe du lobbying est qu'il fait l'objet d'une corégulation originale entre acteurs publics et privés, chacun poursuivant des objectifs différents mais tous ayant un intérêt à la réussite de cette tentative. Le lobbyste cherche de la sécurité et de l'efficacité, l'ONG attend que soient

Le Lobbying français s'est caractérisé par l'activation discrète de réseaux informels

fixées des limites qui préservent les intérêts des citoyens et l'État étant attaché à une certaine conception du fonctionnement de la démocratie.

C'est ce paradoxe que nous allons présenter en situant, dans un premier temps, les acteurs en présence et en faisant ressortir certains contrôles exercés par l'État puis en expliquant le mécanisme de corégulation à l'œuvre.

La coordination des acteurs

Le premier acteur n'est autre que l'État ou plutôt les élus car, en l'occurrence, ils sont les premiers concernés puisqu'ils sont à la fois des acteurs et des cibles du lobbying. Historiquement, l'action de l'État a essentiellement consisté à interdire et à sanctionner certains comportements qui constituent en quelque sorte la « ligne rouge » du lobbying. Il convient toutefois de remarquer que l'origine des lois sur le sujet est rarement endogène. C'est rarement le législateur qui découvre, par lui-même, la nécessité de renforcer tel ou tel aspect répressif concernant le trafic d'influence, la corruption ou la prise illégale d'intérêt. Le plus souvent, c'est un scandale ou bien une initiative internationale qui pousse le législateur à agir. Dans un passé récent, on peut citer l'affaire Cahuzac de 2013 qui est à l'origine de la loi importante sur la transparence de la vie publique². Cette loi crée un nouvel acteur en la matière, la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (HATVP, présidée par Jean-Louis Nadal) qui a des pouvoirs plus étendus que ceux de la Commission pour la transparence financière de la vie politique qu'elle a remplacée. Mais contrairement à la volonté initiale du Gouvernement, l'exercice par les parlementaires de la fonction

d'avocat-conseil n'est toujours pas interdit. Les exemples de lois ou de règlements issus de la nécessité de se mettre en conformité avec la législation européenne ou avec d'autres initiatives internationales (ONU, OIT, OCDE) sont également très nombreux. En matière de corruption, la France a adopté, en 2007, sa dernière loi d'envergure (la prochaine étant prévue pour 2016). Cette loi a consisté, pour l'essentiel, à mettre en conformité notre pays avec ses engagements internationaux souscrits dans le cadre des conventions de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Un exemple encore plus important du rôle des élus concerne la présence des lobbyistes dans l'enceinte des bâtiments où sont votées les lois de la République (l'Assemblée nationale et le Sénat). On est proche, dans ce cas, de l'origine étymologique du lobbying. Il ne s'agit pas véritablement d'une réglementation, mais de « règles de droit souple », selon les termes employés par le président de l'HATVP dans son rapport remis au président de la République en janvier 2015³.

Dans le cas de l'Assemblée nationale, deux textes ont successivement vu le jour. Le premier date de 2009 et a instauré un registre volontaire sur lequel les représentants d'intérêts souhaitant obtenir un badge d'accès aux locaux peuvent s'inscrire en contrepartie de l'engagement à respecter un code de conduite. Ce code définit des règles de transparence, les représentants d'intérêts devant indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts représentés, et transmettre des informations sincères aux députés. Il pose également un certain nombre d'interdictions, notamment celle de céder à titre onéreux des documents parlementaires, de recourir à des moyens frauduleux pour obtenir des informations et d'adopter des démarches publicitaires ou commerciales dans

les locaux du Parlement. La portée générale de ces premières règles a été jugée nettement insuffisante par les milieux associatifs. Aucune règle en matière de relations avec les groupes d'intérêts n'est imposée aux parlementaires français, contrairement à leurs homologues européens et américains, et les pratiques de lobbying les plus controversées, comme les amendements clés en main, les clubs parlementaires ou le recrutement de collaborateurs parlementaires, sont ignorées (Attarça, 2010). Le second dispositif date de 2013, mais les nouvelles règles ne répondent que partiellement aux failles des précédentes dispositions de 2009. Quelques dispositions concernent désormais les députés en

les obligeant à mentionner à la fin des rapports parlementaires les différentes organisations auditionnées, en distinguant celles inscrites sur le registre, instaurant ainsi une meilleure traçabilité du processus de décision public, qualifiée « d'empreinte législative », alors que jusqu'à présent la majorité des rapports ne comportait pas ce type d'indications (TI, 2014 ; Nadal, 2015). L'attribution de badge de collaborateurs parlementaires est, quant à elle, plus strictement encadrée afin d'éviter que ce statut ne serve de prétexte aux représentants d'intérêts pour avoir un accès permanent à l'Assemblée. Par contre, malgré l'adoption de la loi sur la transparence de la vie publique, le problème des conflits d'intérêts lié au pantouflage n'est toujours pas réglé au Parlement. Par ailleurs, deux nouvelles dispositions apparaissent dans le code de conduite destiné aux représentants d'intérêts : l'intervention dans les colloques organisés à l'Assemblée ne peut plus être conditionnée à une participation financière et le

C'est souvent un scandale qui pousse le législateur à agir

2 > Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, adoptée le 17 septembre 2013.

3 > Nadal, 2015, p. 63.

non-respect du code peut conduire à la suspension ou la radiation du registre parlementaire.

Dans le cas du Sénat, une instruction générale du Bureau prévoit que les représentants de groupes d'intérêt pourront se voir accorder un droit d'accès à certains locaux du Sénat, sous réserve de leur inscription sur un registre rendu public sur le site internet, de leur engagement à respecter un code de conduite et du port d'un badge dans l'enceinte.

Le second acteur est constitué par les institutions internationales qui, parfois, obligent la France à transposer dans sa législation nationale des principes ou des directives et, d'autres fois, l'incitent à le faire, relayées en cela par des ONG spécialisées. Le cas des principes de lobbying responsable édictés par l'ONU ou encore celui des principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying émanant de l'OCDE peuvent être cités.

Le troisième acteur est plus hétérogène mais néanmoins très puissant, il s'agit des associations de la société civile, au premier rang desquelles certaines ONG mais aussi les médias ou certaines fondations. Nous avons cité TI, le réseau ETAL, on peut également mentionner Anticor, la fondation des sciences citoyennes, etc. Les médias peuvent également être rapprochés de cet acteur, dans la mesure où ils servent souvent d'amplificateurs à leur action.

Le quatrième acteur est formé par les intérêts économiques et financiers (au profit desquels s'exerce le lobbying) ou leurs représentants. Les entreprises constituent la majeure partie de ce groupe avec leur département d'affaires publiques. Parfois, elles créent des structures dédiées interentreprises, par exemple le LEEM (les entreprises du médicament) pour les laboratoires pharmaceutiques. Les agences de lobbying sont également des constituants essentiels de cette catégorie quelles que soient leurs formes juridiques (sociétés de conseil,

cabinets d'avocat, etc.). Ces structures entièrement consacrées au lobbying possèdent également des regroupements professionnels, notamment le réseau BASE (« Business, Affaires Publiques, Stratégie et Éthique »).

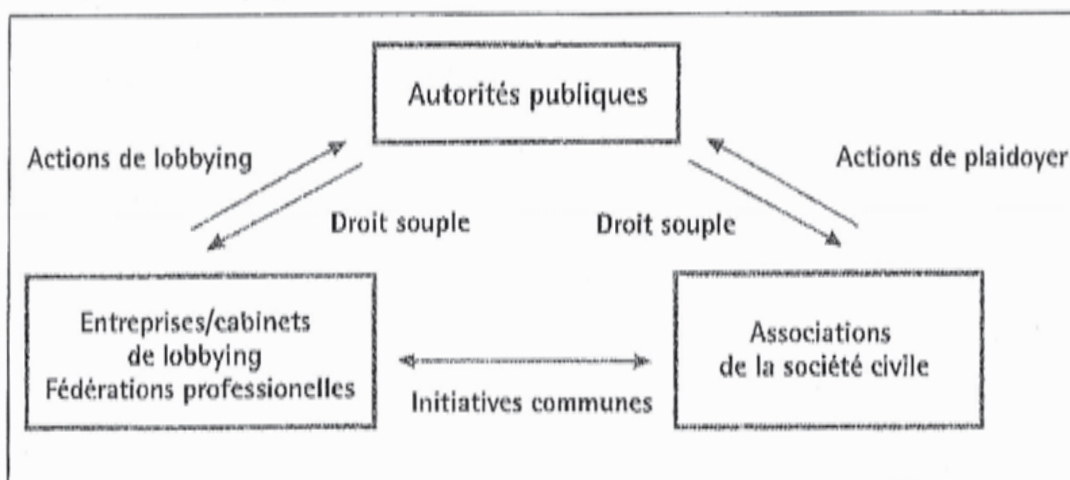
Le cinquième et dernier acteur est plus marginal, il est constitué par des organisations multi parties prenantes dont le lobbying constitue un sujet important de réflexion et d'action mais pas forcément le sujet principal. Il s'agit presque toujours d'organisations qui militent pour la responsabilité sociale des organisations. Une agence telle que Vigeo a pour objet de noter les entreprises sur leur responsabilité sociale. À ce titre, une partie de sa note porte sur le lobbying (critère dit de « transparence et d'intégrité des pratiques d'influence »). De même la GRI (Global Reporting Initiative), qui résulte d'une initiative américaine et aujourd'hui totalement internationale, a pour finalité de proposer un cadre pour la reddition de compte en matière de développement durable. La GRI a mis au point des indicateurs sur les relations entre les entreprises et les pouvoirs publics. On pourrait également citer les organismes normalisateurs (ISO au niveau international, Afnor en France) ou certificateurs qui sont amenés, pour une partie de leur activité, à élaborer des normes privées en la matière ou à en contrôler le respect. L'illustration essentielle est fournie par la norme (non certifiable) ISO 26000 concernant la RSE. D'autres normes (moins connues) peuvent faire l'objet de certification, par exemple, la norme « Good Corporation » qui comporte des exigences en matière de lobbying. En France, Novethic, filiale de la Caisse des dépôts, considère que le lobbying est aujourd'hui devenu « un enjeu de responsabilité ».

Vers une corégulation du lobbying

La position de la Commission européenne en matière de RSE est passée d'une conception classique, comme initiatives volontaires des entreprises dans les domaines sociaux et environnementaux, à une approche combinant mesures réglementaires et autorégulation (Igalens, 2013). La Commission précise : « Il importe que la RSE se développe sous l'impulsion des entreprises elles-mêmes. Les pouvoirs publics devraient avoir un rôle de soutien en combinant intelligemment des mesures politiques facultatives et, le cas échéant, des dispositions réglementaires complémentaires, afin, par exemple, de favoriser la transparence, de créer des mécanismes de marché qui incitent à une conduite responsable des affaires, et de responsabiliser les entreprises. » (Commission européenne, 2011, p. 9) Et poursuit un peu plus loin : « L'autorégulation et la corégulation sont reconnues par l'Union européenne comme des éléments du programme d'amélioration de la réglementation », p. 12).

La même logique semble prévaloir à l'heure actuelle en matière de régulation du lobbying. La formulation du 8^e « Principe de transparence et d'intégrité du lobbying » de l'OCDE est particulièrement évocatrice à cet égard : « Le gouvernement et le législateur ont la responsabilité principale d'instituer des normes de conduite claires pour les agents publics qui sont en relation avec des lobbyistes. Toutefois, les lobbyistes et leurs donneurs d'ordres ont, pour leur part, l'obligation de ne pas exercer d'influence illicite et de se conformer aux normes professionnelles dans leurs relations avec les agents publics, avec les autres lobbyistes, avec leurs clients et avec le public. Le maintien de la confiance dans le processus de décision publique implique que les lobbyistes salariés ou consultants

La corégulation du lobbying



mettent eux aussi en avant les principes de bonne gouvernance [...] » (OCDE, 2010).

La corégulation prend son sens à travers une réflexion plus large sur les modes de gouvernance. Initialement, certains ont cherché à opposer gouvernement et gouvernance. Dans le premier cas, le gouvernement s'assure du fonctionnement social en édictant de la réglementation *largo sensu* (lois et règlements) et en la faisant appliquer (pouvoir de contrôle et de sanction). Dans le second cas, il s'agirait plutôt de recourir aux forces du marché, notamment par les contrats, afin d'obtenir un certain type de comportement. Cette notion de gouvernance a progressivement été élargie. Il est apparu rapidement que, du fait de la mondialisation et du renforcement du pouvoir de certains acteurs privés, les États ont connu une diminution de leur capacité régulatrice. Ainsi, on a vu apparaître puis se renforcer une autorégulation, c'est-à-dire une définition et une garantie du respect des règles par les acteurs privés eux-mêmes. Entre régulation et autorégulation, la corégulation semble trouver tout naturellement sa place. Pour certains, la corégulation se comprend comme un partage de l'action régulatrice entre plusieurs

acteurs – conception la plus proche de l'étymologie (réguler ensemble) –, pour d'autres, il s'agit de transformer plus profondément la gouvernance en utilisant de nouveaux outils. Ainsi, on peut envisager deux types de corégulation à l'état pur, la corégulation par les acteurs et la corégulation par les outils, l'idée fondamentale de cette dernière consiste à transformer l'attitude et le comportement d'un acteur en modifiant son environnement.

Au titre de la corégulation par les acteurs, les cinq acteurs présentés précédemment interviennent dans le processus régulateur de la représentation d'intérêts et s'influencent mutuellement aux différents stades de ce processus pour produire différents outils ; l'instruction du Bureau du Sénat, adoptée en 2009 et modifiée en 2013, en fournit une illustration. Des mécanismes de consultation des différentes parties prenantes ont été mis en place via des auditions conduites au Sénat en 2009 et 2013 de plusieurs associations de la société civile et de représentants d'intérêts économiques. Les nouvelles règles adoptées en 2009 ont instauré un registre parlementaire facultatif assorti d'un code de conduite destiné aux représentants d'intérêts. S'il s'agit

de droit souple, reposant, de ce fait, sur la bonne volonté des lobbys, ce code a néanmoins influencé en grande partie le contenu des outils d'autorégulation, tels que les chartes de lobbying responsable ou les codes de déontologie adoptés par les entreprises et associations de cabinets de lobbying. Les acteurs privés ont trouvé un intérêt à coopérer à la régulation du lobbying, afin de légitimer leurs activités d'influence politique.

Au titre de la corégulation par les outils, il s'agit de créer des mécanismes d'incitation (ou de pénalisation) qui établissent des conditions de marché pour réguler un secteur. L'exemple des droits à polluer (marché des crédits carbone, par exemple) en constitue une illustration parfaite. Dans le cas du lobbying, la création du registre parlementaire entraîne de nombreux effets d'aubaine pour les inscrits : en amont du processus législatif, ils obtiennent une information sur les travaux parlementaires ; en aval, ils bénéficient de la mise en valeur de leur réputation par la mention qui est faite de leur (éventuelle) participation. Entre les deux, ils disposent d'une position privilégiée pour effectuer de la veille.

Si la régulation du lobbying a connu des avancées depuis la fin des

années 2000, les outils actuels élaborés tant par les pouvoirs publics que les acteurs privés présentent encore de nombreuses limites et le processus de corégulation apparaît dès lors encore inachevé.

Les règles de transparence adoptées en 2013 ne concernent toujours que le Parlement, excluant, de ce fait, les activités d'influence menées auprès du pouvoir exécutif, en particulier les ministres et leurs collaborateurs de cabinet, et les informations rendues publiques par les représentants d'intérêts sur le registre parlementaire demeurent difficilement exploitables par les citoyens (TI, 2014 ; Nadal, 2015). En outre, contrairement à la législation américaine

Le lobbying est aujourd'hui devenu « un enjeu de responsabilité »

et canadienne où le registre du Congrès possède un caractère obligatoire, le régime de déclaration du Parlement français reste facultatif et les lobbies non inscrits sont autant, voire même plus, auditionnés par les députés, selon TI (2014). Les mécanismes incitatifs prévus pour encourager les représentants d'intérêts à figurer sur ce registre semblent inefficaces au regard du très faible nombre d'inscrits : 185 à l'Assemblée nationale fin 2014, comparativement aux 7 145 inscrits au registre du Parlement européen (Nadal, 2015) ou aux 4 635 organisations citées dans des rapports parlementaires français entre 2007 et 2010 selon une enquête menée conjointement par TI et Regards Citoyens en mars 2011. Même au Sénat, où le registre est « théoriquement » obligatoire, l'inscription n'y est en réalité pas indispensable pour rencontrer les sénateurs (TI, 2014) et le nombre d'inscrits, 114 fin 2014, y est encore plus faible qu'à l'Assemblée.

De manière générale, l'ONG TI attribue, dans son étude comparative

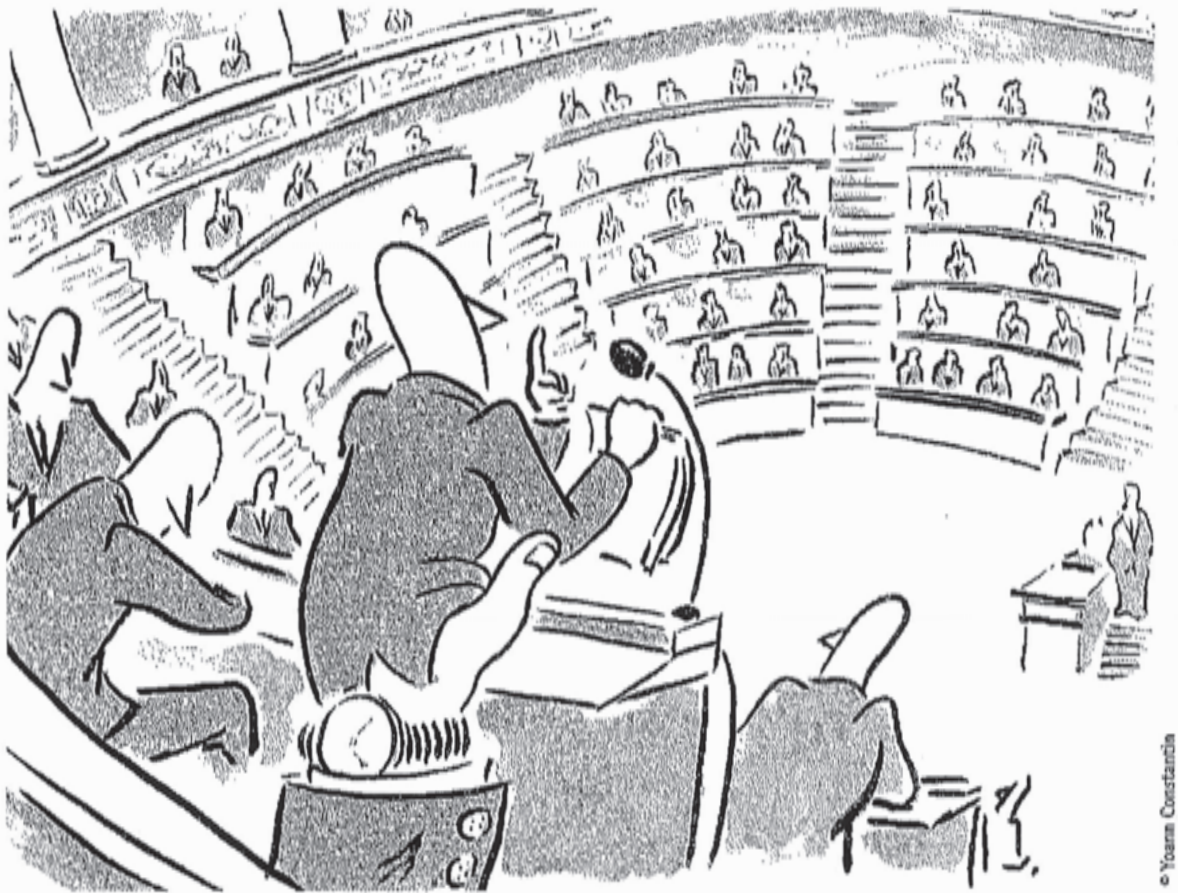
des réglementations du lobbying au sein de 19 pays d'Europe, une piètre notation de 27/100 à la France sur des critères relatifs à la transparence, l'intégrité et l'égalité d'accès, l'Hexagone se situant en dessous de la moyenne européenne. Dans la même logique, Attarça (2011) positionne la régulation du lobbying français dans la catégorie des cadres réglementaires de faible intensité en utilisant la grille d'analyse du Center for Public Integrity.

En ce qui concerne les entreprises et leurs fonctions « affaires publiques », les démarches volontaires les plus avancées ne concernent qu'une faible proportion de grands groupes du CAC 40 qui étaient, pour la majeure partie d'entre eux, déjà sensibilisés aux problématiques de corruption. Là encore, les engagements formulés dans les chartes de lobbying responsables ou les chartes généralistes vont rarement plus loin que le code de déontologie de l'Assemblée. La publication d'informations dans les rapports RSE reste lacunaire et incohérente sur la durée, comme l'illustre l'analyse de plusieurs rapports RSE de Veolia réalisée par Attarça (2010) à la lumière de l'enquête à charge de l'ONG Corporate Europe Observatory sur les pratiques d'influence de cette entreprise.

La principale faille de ces différents engagements volontaires réside dans la faiblesse des mécanismes de contrôle et de sanction. Dans le cas des associations de lobbyistes, la sanction en cas de manquement au code de déontologie est la suspension d'adhésion ou la radiation. En revanche, en cas de non-respect des chartes de lobbying responsable, tout au plus peut intervenir un risque de réputation pour les entreprises qui ont rendu public, comme les signataires de la déclaration de TI France, leur engagement envers un lobbying responsable. L'intégration du thème du lobbying dans les normes RSE – telles qu'ISO 26000, GRI et les critères de notation sociale de Vigeo – est-elle

en mesure de faire intervenir une sanction du marché ? Il est encore trop tôt pour se prononcer. Attarça (2011, p. 19) pointe plus largement les contradictions liées à la notion de transparence et la position pour le moins ambiguë des lobbyistes par rapport à la régulation du lobbying : « La transparence n'est pas toujours favorable à la capacité d'influence des lobbies. C'est souvent parce qu'un lobby ou un lobbyiste dispose d'une ressource politique différentielle (information, accès privilégié à des décideurs publics...) qu'il parviendra à influencer la décision publique. Une réglementation par trop contraignante sur le plan de la transparence ou du pluralisme, nivellerait les capacités d'influence des lobbies. C'est pour cette raison que, quel que soit le contexte institutionnel, les processus de régulation du lobbying ont fait l'objet d'une opposition de la part des lobbies les mieux placés sur l'échiquier du pouvoir. »

Le principal contre-pouvoir face aux failles de la régulation semble, à l'heure actuelle, être exercé par les associations de la société civile. Encore faudrait-il qu'elle puisse disposer de moyens financiers suffisants face aux lobbies pour pouvoir exercer une véritable contre-expertise citoyenne. Comme l'exprime Jean-Louis Nadal : « En matière d'encadrement des relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics, le droit souple a montré ses limites » (Nadal, 2015, p. 69). Dans la lignée des recommandations des ONG mentionnées précédemment, le magistrat préconise de créer un répertoire en ligne, dans lequel toute personne morale exerçant une activité de représentation d'intérêts devrait s'inscrire, et de fusionner les dispositifs existant actuellement à l'Assemblée et au Sénat. Afin de rendre effective cette obligation, les décideurs politiques n'auraient plus le droit de rencontrer les lobbies non inscrits et de véritables mécanismes



© Yoann Coscia

de contrôle assortis de sanctions dissuasives seraient mis en place. Il recommande également de clarifier la définition de la notion de représentant d'intérêts en y incluant les associations et les fondations, outre les cabinets conseils et les entreprises. Enfin, Jean-Louis Nadal prône un élargissement de l'empreinte normative à tous les processus de décision politique, réglementaire et législatif.

En conclusion, la régulation du lobbying en France donne lieu à une articulation originale entre contrôle et autorégulation par la profession qui met en évidence les apports, mais aussi les limites de la corégulation. Compte tenu de l'immaturité et de l'imperfection de l'encadrement du lobbying par les acteurs publics à l'heure actuelle en France, il semble que l'intégrité des pratiques de

lobbying repose en grande partie sur l'éthique personnelle des représentants d'intérêts et celle des élus. Se pose dès lors la question de l'efficacité des initiatives volontaires émanant des organisations privées pour renforcer l'éthique de ces acteurs (Sachet-Milliat, 2010). Si l'on se tourne du côté des associations de lobbyistes, hormis quelques acteurs, comme le réseau BASE, qui semblent vouloir être proactifs en matière d'intégration de l'éthique dans la profession, « l'accord de base entre les différents professionnels ne va guère plus loin que le respect de la loi », selon Major et Rival (2012, p. 15). Les codes de déontologie se contentent, en effet, pour une large part, de reprendre les règlements des assemblées et le code pénal sur les aspects trafic d'influence, corruption ou prise illégale d'intérêt.

La charte du lobbyiste du réseau BASE⁴ nous semble la plus ambitieuse et novatrice, avec notamment la présence d'une clause de conscience que les collaborateurs pourraient exercer dans le cas où leur employeur leur imposerait des méthodes discutables ou « de défendre des intérêts contraires à l'éthique personnelle de ce collaborateur » (article 19). Cette proactivité s'explique sans doute par le fait que le réseau BASE regroupe à la fois des représentants d'intérêts économiques mais également des ONG. Globalement, le processus de corégulation est cependant inachevé car, du point de vue des acteurs, le cadre d'exercice du lobbying n'est pas encore suffisamment défini. ●

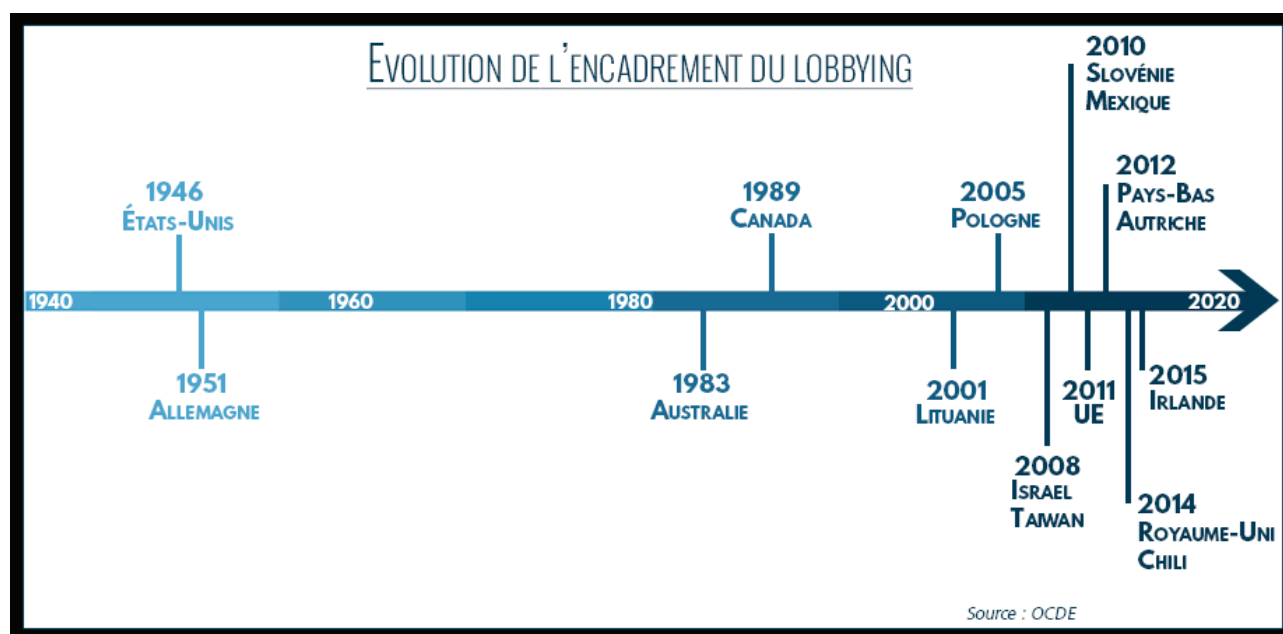
⁴ > Pour lire la charte dans son intégralité : www.reseaubase.fr/membres/charte-du-lobbyiste.

Panorama des dispositifs d'encadrement du lobbying

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – 28 janvier 2016

La Haute Autorité a effectué une étude comparative sur l'encadrement du lobbying dans dix pays ainsi qu'au sein des institutions communautaires. Cette analyse permet de mettre en lumière les meilleures pratiques et de dégager les principaux critères indispensables à la mise en place d'un cadre sécurisé entourant les pratiques de lobbying.

Près de la moitié des pays membres de l'OCDE ont déjà adopté des textes législatifs et réglementaires relatifs aux activités de lobbying. Entre 1946, date d'entrée en vigueur du premier *Lobbying Act* aux États-Unis, et le début des années 2000, seuls quatre pays disposaient d'une réglementation sur les pratiques de lobbying. Depuis 2005, une dizaine d'autres ont adopté une législation nationale instaurant un registre des lobbies unique, obligatoire, et accessible en ligne à tous les citoyens.



La Haute Autorité a recensé les réglementations étrangères en matière d'encadrement du lobbying, et étudié onze de ces dispositifs : États-Unis, Allemagne, Australie, Canada, Lituanie, Pologne, Taïwan, Slovénie, Royaume-Uni, Chili, Irlande, et institutions communautaires. Cette analyse permet de dégager cinq critères déterminants dans la mise en place d'un cadre de lobbying assurant un exercice sécurisé des activités de représentation d'intérêts auprès des décideurs publics :

- le périmètre des catégories de lobbyistes qui sont tenus de s'enregistrer ;
- les décideurs publics concernés par les activités de lobbying ;
- les informations devant être déclarées et la fréquence à laquelle elles doivent être mises à jour ;
- les engagements déontologiques auxquels sont soumis les représentants d'intérêts une fois

inscrits au registre ;

- la structure en charge de contrôler le respect des obligations déclaratives et déontologiques et le régime de sanctions applicable aux représentants qui manqueraient à leurs obligations.

Quels sont les lobbyistes qui ont l'obligation de s'inscrire au registre ?

Les États-Unis, l'Irlande et le Canada prennent en compte toutes les personnes morales de droit privé et toutes les personnes physiques, que ce soient des lobbyistes professionnels ayant pour objet d'exercer des activités de lobbying au nom d'un client, ou des lobbyistes intervenant au sein de sociétés ou organisations. Par exemple, la législation canadienne différencie les « lobbyistes-conseils » des « lobbyistes salariés ».

A l'inverse, au Royaume-Uni et en Australie, le périmètre retenu ne prend en compte que les représentants d'intérêts agissant au nom de clients, excluant ainsi toutes les entreprises, associations, organisations et syndicats faisant du lobbying pour leur propre compte.

D'autres législations proposent une définition plus générale de ce que constitue une activité de lobbying (Pologne, Lituanie, Chili), laissant ainsi place à l'interprétation quant aux catégories de représentants d'intérêts qui sont tenus de s'enregistrer.

Qui sont les décideurs publics concernés ?

Aux États-Unis et au Canada, les législations dressent une liste détaillée des responsables publics susceptibles d'être des « cibles de lobbying », allant des plus hauts représentants de l'exécutif et du pouvoir législatif, jusqu'à tous les échelons de l'administration.

A l'inverse, d'autres législations ont un périmètre beaucoup plus restreint, comme l'Allemagne, où seuls les membres du Bundestag et du gouvernement fédéral sont pris en compte.

Quelles informations sont déclarées et à quelle fréquence ?

L'inscription au registre constitue, dans la plupart des pays étudiés, un préalable obligatoire à la mise en œuvre d'une activité de représentation d'intérêts. Aux États-Unis et au Canada, l'enregistrement se fait toujours au nom de l'entité bénéficiaire. Un lobbyiste qui représenterait plusieurs clients doit ainsi effectuer un enregistrement pour chacun d'entre eux. Le registre canadien propose un formulaire d'inscription adapté à chaque catégorie de représentants d'intérêts, dans lequel doit figurer des renseignements détaillés sur le lobbyiste, l'entité qu'il représente, et les activités de lobbying qu'il compte mener, en précisant notamment les sujets d'intérêts et les résultats visés par ces activités.

Après la déclaration initiale effectuée, les informations figurant sur le registre doivent être régulièrement mises à jour. Dans la plupart des pays, cette responsabilité pèse sur les représentants d'intérêts. Aux États-Unis par exemple, chaque lobbyiste enregistré doit fournir, tous les quatre mois, un rapport détaillé incluant notamment des informations financières précises sur les dépenses engagées pour chaque client représenté. Au Canada, des « rapports mensuels de communication » doivent mentionner toutes les rencontres effectuées avec un responsable public au cours du mois écoulé, et préciser les sujets abordés lors des échanges. Dans certains pays, cette obligation de mise à jour des informations pèse sur les responsables publics. C'est le cas à Taïwan, en Pologne, au

Chili et en Slovénie. Tous les responsables publics slovènes doivent ainsi, chaque fois qu'ils sont contactés par un représentant d'intérêt, remplir une fiche détaillée précisant les sujets abordés lors des échanges.

Quel engagement déontologique des représentants d'intérêts ?

L'Australie, le Canada, la Lituanie l'Irlande et le Registre de transparence européen ont un code de conduite que les représentants d'intérêts sont tenus de respecter une fois enregistrés. Des sanctions sont prévues en cas de manquement au code. Au Canada par exemple, toute violation au code déclenche automatiquement une enquête du Commissariat au Lobbying suivi d'un rapport au Parlement rendu public.

Quel régime de sanctions pour les représentants qui manqueraient à leurs obligations ?

En Lituanie, en Slovénie, en Irlande et au Canada, la gestion du registre, ainsi que le contrôle des obligations déclaratives et déontologiques sont confiés à une institution indépendante investie de pouvoirs d'enquêtes et de sanction. Le non-respect des dispositions prévues par la loi entraîne des sanctions proportionnées (suspension du registre et interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période donnée, amende) ou des poursuites judiciaires pouvant mener, dans les cas les plus graves, à une peine d'emprisonnement.

Présentation du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics « Renouer la confiance publique »

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – 11 avril 2016

Quel est l'objet de ce rapport et son champ de réflexion ?

Par courrier en date du 1er octobre 2014, le Président de la République a demandé à Jean-Louis Nadal, ancien procureur général près la Cour de cassation et président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), de dresser un état des lieux de la législation française en matière d'exemplarité publique au regard notamment des règles et pratiques mises en œuvre dans les autres grandes démocraties. Il lui était également demandé d'émettre des recommandations s'agissant tant des règles applicables aux responsables publics, en matière de probité et de transparence, que des moyens dont dispose la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La réflexion a porté d'une part sur une première évaluation de la mise en œuvre des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et d'autre part sur les dispositions, aussi bien préventives que répressives, qui pourraient être améliorées pour renouer la confiance publique, qu'il s'agisse des membres du Gouvernement, d'élus ou de candidats au suffrage universel, de fonctionnaires ou de magistrats.

Quelle a été la démarche méthodologique suivie ?

Jean-Louis Nadal a souhaité inscrire l'élaboration de ces recommandations dans un processus le plus transparent et rigoureux possible.

Afin de disposer de la vision la plus large de cette problématique de l'exemplarité des responsables publics, il a entendu environ quatre-vingts personnes venues d'horizons très divers et qui ont pu exprimer différents points de vue et transmettre une trentaine de contributions écrites.

Par ailleurs conscient que la plupart des sujets évoqués avaient déjà fait l'objet de précédents travaux, il s'est appuyé dessus à chaque fois que cela s'avérait pertinent.

Il a également procédé à l'analyse des dispositifs existants dans d'autres Etats étrangers par le biais, notamment, d'un déplacement à Londres pour examiner le système britannique et d'une enquête internationale réalisée en coopération avec le bureau de droit comparé du Service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice.

Quel est l'enjeu de cette réflexion ?

La confiance publique, celle que les citoyens ont dans leurs institutions, est une condition indispensable de la vitalité de notre démocratie. Sans elle, c'est la légitimité de l'action publique qui s'affaiblit, en un temps où l'intervention de la puissance publique est particulièrement nécessaire

pour faire face aux difficultés économiques et sociales que traverse notre pays.

Cette confiance suppose que tous ceux qui représentent la République et agissent en son nom soient irréprochables dans l'accomplissement de leurs fonctions à l'heure où les citoyens sont désireux d'un surcroît de transparence démocratique et d'exemplarité républicaine.

Qu'est-ce que l'exemplarité des responsables publics ?

La notion d'exemplarité des responsables publics renvoie à deux idées nouvelles.

La catégorie des responsables publics, d'abord. Elle n'existe en tant que telle dans aucun texte législatif ou réglementaire mais elle correspond bien à une réalité reconnue par l'opinion publique. Elle réunit au sein d'un même ensemble les personnes qui exercent leurs fonctions dans la sphère publique, à savoir les membres du Gouvernement et leurs conseillers, les parlementaires, les députés européens, les élus locaux, les magistrats et les agents publics, fonctionnaires ou non.

L'exigence d'exemplarité, ensuite. La vocable est récent – jusqu'à présent, c'étaient les notions plus traditionnelles de probité, d'impartialité ou de déontologie qui était généralement préférées par les textes – et recouvre l'ensemble des règles déontologiques et des dispositifs de prévention qui visent à garantir le plus haut degré d'exigence professionnelle, donnant ainsi toute leur portée à nos principes républicains.

Quelles sont les principales orientations et les recommandations du rapport ?

Jean-Louis Nadal formule vingt propositions. Loin de **procéder d'une simple juxtaposition de mesures distinctes les unes des autres, leur combinaison forme un ensemble cohérent en vue de parachever les réformes déjà engagées pour plus de probité et d'exemplarité publiques.**

Ces vingt propositions s'articulent autour de quatre axes principaux :

1/ Guider l'action des responsables publics, afin de préciser le cadre déontologique dans lequel les responsables publics exercent leurs fonctions et de prévenir les éventuels manquements.

Cette logique de prévention devrait d'abord conduire à s'assurer que ceux qui aspirent aux plus hautes responsabilités publiques sont à jour de leurs obligations les plus élémentaires, ce qui signifie vérifier la situation fiscale des personnes pressenties pour entrer au gouvernement préalablement à leur nomination (**proposition n°1**), prévoir la délivrance d'un certificat de régularité fiscale pour les candidats à une élection nationale (**proposition n°2**) et mettre en place un contrôle déontologique préalable à la nomination des plus hauts responsables administratifs (**propositions n°3 et 4**).

Ce souci de prévention doit également permettre de donner à l'ensemble des personnes qui exercent des fonctions publiques, électives ou administratives, des outils de proximité permettant de renforcer leur culture déontologique, notamment en étendant aux fonctionnaires et aux magistrats de l'ordre judiciaire les principes déontologiques prévus par les lois sur la transparence de la vie publique (**proposition n°5**), en créant un réseau d'interlocuteurs déontologiques dans les collectivités territoriales et les administrations (**proposition n°6**), en généralisant les chartes de déontologie (**proposition n°7**) et en développant des formations déontologiques (**proposition n°8**).

2/ Associer et informer les citoyens, pour renforcer la transparence de l'action publique et permettre à chacun de constater la probité des responsables publics.

Cet objectif de transparence devrait notamment conduire à ouvrir plus largement certaines données publiques, afin de donner accès à des informations qui sont aujourd'hui publiques mais dont il n'est pas aisé de prendre connaissance ou qu'il est impossible de s'approprier (**proposition n°9**). De la même manière, les échanges inhérents à la délibération démocratique mériteraient d'être clarifiés en donnant une plus grande visibilité à l'activité des représentants d'intérêts (**proposition n°10**) et à l'impact de leurs relations avec les responsables publics dans le processus d'élaboration des normes législatives et réglementaires (**proposition n°11**).

3/ Garantir le juste usage des moyens publics, en veillant à ce que les contrôles dont font l'objet les responsables publics soient adaptés, proportionnés et efficaces.

Dans cette perspective, il est d'abord proposé de confier à la Cour des comptes la certification des comptes, rendue publique, des formations politiques bénéficiant de financements publics (**proposition n°12**) et d'améliorer la transparence financière de l'élection présidentielle en renforçant le contrôle des dépenses engagées par les candidats (**proposition n°13**).

Il semble également nécessaire d'engager une réflexion pour adapter les moyens dévolus aux parlementaires en tenant compte de la fin à venir de la pratique du cumul des mandats et de la nécessité d'une plus grande transparence (**proposition n°14**). En effet, la juste indemnisation des élus constitue un élément fondamental du fonctionnement démocratique.

Par ailleurs, même s'il est évidemment trop tôt pour dresser un bilan complet un an seulement après l'entrée en vigueur des lois relatives à la transparence de la vie publique, il n'en demeure pas moins que les premiers mois de mise en œuvre ont révélé la nécessité de clarifier les règles de contrôle de la situation patrimoniale des responsables publics en simplifiant la démarche déclarative et en revoyant la coordination avec l'administration fiscale (**proposition n°15**). Cela devrait permettre de sécuriser leur situation tout en s'assurant de l'absence d'enrichissement illicite à l'occasion de leurs fonctions.

4/ Améliorer la sanction des manquements à l'exemplarité, afin que les comportements individuels contraires la probité, qui discréditent l'ensemble de l'action publique, soient justement mais fermement sanctionnés.

À cette fin, les dispositifs permettant de détecter les infractions à la probité commises par les responsables publics doivent être perfectionnés, ce qui signifie faciliter le signalement des infractions pénales à la probité publique en harmonisant le recours à l'article 40 du code de procédure pénale (**proposition n°16**) et coordonner l'action des structures de l'État qui connaissent des infractions à la probité publique (**proposition n°17**).

De même, ceux qui se rendent responsables de graves manquements à leurs obligations en matière de probité devraient être plus systématiquement écartés de la vie publique que ce soit en assurant une meilleure application de la peine d'inéligibilité en cas de condamnation pénale pour des atteintes à la probité (**proposition n°18**) ou en ouvrant aux assemblées la possibilité de destituer certains de leurs membres en cas de manquement grave à l'exemplarité (**proposition n°19**).

Enfin, dans la mesure où le maniement de fonds publics doit faire l'objet d'une attention particulière, il apparaît nécessaire de responsabiliser les ordonnateurs, par la modernisation de la Cour de discipline budgétaire et financière (**proposition n°20**).

ARTICLE

VIE ASSOCIATIVE

L'ESSENTIEL

■ Les associations, même les plus petites, peuvent influencer les décisions de l'Union européenne.

■ La société civile est reconnue comme partie intégrante du processus législatif européen.

LOBBYING EUROPÉEN

LES ASSOCIATIONS À LA MANŒUVRE

La législation européenne fait l'objet d'un lobbying¹ intense. Agir pour défendre ses intérêts dans le processus législatif européen n'est pas réservé aux grands groupes. Explications.



AUTEUR Alexis Frémeaux
TITRE Ancien attaché parlementaire européen, enseignant de lobbying européen, université Paris-Est Créteil

Entre 15 000 et 30 000 lobbyistes sont actifs à Bruxelles, ce qui en fait la deuxième ville au monde en termes de lobbying après Washington. Cette concentration reflète le pouvoir pris par les institutions européennes au cours des dernières décennies. L'élargissement des compétences de l'Union européenne a convaincu un nombre toujours plus grand de groupes d'intérêt de la nécessité d'influencer les décisions prises par les institutions européennes. Elle reflète également la place accordée par ces institutions aux groupes d'intérêt dans le processus législatif.

Ce lobbying assumé et institutionnalisé est le fait d'acteurs de toutes tailles et de toutes natures. Les organisations non gouvernementales (ONG) représentent pour leur part un quart des 9 500 entités inscrites au registre de transparence des groupes d'intérêt actifs auprès des institutions européennes.

UN LOBBYING D'INSPIRATION ANGLO-SAXONNE

Le lobbying bruxellois est directement issu des pratiques anglo-saxonnes. Il est assumé et même encouragé par les institutions européennes. L'article 11 du traité sur l'Union européenne précise que les institutions entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. Ce principe de consultation est au cœur du nouveau programme « Mieux légiférer » de la Commission européenne, présenté en mai 2015, qui

entend « consulter plus pour mieux écouter » les parties prenantes.

Influencer les institutions européennes n'est pas le monopole des grandes entreprises multinationales. Si certaines entreprises comme les banques ou les compagnies pétrolières sont capables de dépenser plusieurs millions d'euros par an en actions de lobbying, nul besoin de disposer de tels moyens financiers pour exercer une influence sur les décisions européennes. Il suffit simplement d'adapter son lobbying à ses moyens.

Les grandes associations professionnelles peuvent disposer d'un bureau permanent à Bruxelles. Ce bureau peut être constitué d'une

seule personne chargée de représenter l'organisation auprès des institutions européennes. C'est le cas, par exemple, de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) qui emploie une déléguée permanente à Bruxelles. Disposer d'un bureau permanent à Bruxelles permet un suivi direct et régulier des dossiers européens et également d'être mieux identifié dans la sphère bruxelloise en étant présent à l'ensemble des événements relatifs au domaine suivi. Ce dispositif coûteux n'est toutefois justifié que si les enjeux européens sont continus et essentiels pour l'organisation concernée.

MUTUALISER LES COÛTS

Une option moins onéreuse, mais souvent la plus efficace, consiste à se faire représenter à Bruxelles par un groupement professionnel européen ou une plateforme d'organisations. En effet, la Com-

1. Action de groupes d'intérêt, de pression ou d'influence.

mission européenne tend à privilégier le dialogue avec les groupes européens d'associations nationales. La construction de ces coalitions permet de dépasser les particularismes nationaux et de construire des positions européennes au sein de la société civile. Ces structures nécessitent cependant des investissements importants. Le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), qui regroupe les associations nationales de consommateurs, disposait ainsi d'un budget annuel de près de 5 millions d'euros en 2015, dont près de 2 millions consacrés à son activité de lobbying. L'équilibre de ce budget est d'ailleurs assuré par une subvention de 1,4 million d'euros accordée par la Commission européenne, qui souhaitait disposer d'un interlocuteur représentant les consommateurs européens.

Pour les organisations qui ne disposent pas d'un bureau à Bruxelles, le lobbying non résident reste l'option la moins onéreuse. Cela peut se traduire par le déplacement à la journée d'un dirigeant ou d'un collaborateur à Bruxelles pour rencontrer des décideurs européens. Cette solution est particulièrement adaptée pour une action de lobbying ponctuelle sur un texte précis. Elle peut s'appuyer sur des cabinets spécialisés comme FleishmanHillard, Burson-Marsteller ou encore APCO pour ne citer que les principaux. En effet, le recours à un cabinet de lobbying basé à Bruxelles, qui emploie souvent d'anciens assistants parlementaires ou fonctionnaires de la Commission européenne, permet de disposer de ses réseaux et de sa connaissance du fonctionnement des institutions européennes et de gagner un temps précieux pour les organisations peu familières de la sphère bruxelloise.

Quel que soit le dispositif retenu, les principes de base du lobbying restent les mêmes : il faut agir au bon moment auprès des bonnes personnes avec le bon message. Un lobbying efficace impose, dans un premier temps, de comprendre les équilibres politiques européens. Le jeu politique bruxellois est caractérisé à la fois par un rapport gauche-droite – le Parlement européen étant organisé par groupes politiques –, mais aussi par des logiques nationales exacerbées au niveau du Conseil des ministres européens. Dans tous les

cas, les décisions européennes s'inscrivent dans une culture de compromis. Il s'agit également de construire des coalitions avec les groupes partageant des intérêts convergents. Certaines entreprises peuvent avoir intérêt à mettre leurs moyens financiers au service du lobbying d'acteurs associatifs disposant d'une plus grande légitimité vis-à-vis des décideurs européens.

MAÎTRISER LE CALENDRIER EUROPÉEN

Ce diagnostic stratégique établi, l'action de lobbying s'inscrit dans le calendrier européen, qui est caractérisé par sa lenteur, ce qui laisse le temps aux groupes d'intérêt de s'organiser. Une législation européenne met généralement plusieurs années avant de voir le jour. La Commission européenne, qui a le monopole de l'initiative législative, organise préalablement à l'adoption d'une proposition législative des consultations² auprès des parties prenantes. Les groupes d'intérêt enregistrés sont prévenus en amont du lancement des consultations sur leurs domaines d'intérêt. Répondre aux consultations permet de faire valoir sa position auprès de la Commission européenne en amont de sa proposition législative. À ce stade, les contacts informels

“ Quel que soit le dispositif retenu, les principes de base du lobbying restent les mêmes : il faut agir au bon moment auprès des bonnes personnes avec le bon message. Un lobbying efficace impose, dans un premier temps, de comprendre les équilibres politiques européens. ”

avec les fonctionnaires de la Commission en charge de rédiger la proposition législative sont également recommandés. Si l'annuaire de la Commission européenne est public, la possibilité de décrocher un entretien dépendra en premier lieu de la notoriété et de la légitimité de l'organisation sur le sujet. Cette phase préalable dure plusieurs mois et offre aux lobbies la possibilité de faire passer leur message au cours des auditions, ateliers et réunions des groupes d'experts organisés par la Commission européenne. ●●●

2. http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_fr.htm.

ARTICLE

VIE ASSOCIATIVE

●●● ÉLABORER SES POSITIONS

La longueur du processus législatif laisse également le temps aux groupes d'intérêt de construire leurs positions et arguments, synthétisés par la suite dans un papier de position qui pourra être diffusé par mail ou lors des entretiens avec des décideurs européens. Les leviers de pression sur les fonctionnaires européens étant très limités, il s'agit avant tout pour les groupes d'intérêt d'apporter une expertise aux décideurs européens. La technicité des sujets transforme les

batailles politiques en batailles d'experts – à l'image de la décision de prolonger l'autorisation d'utilisation du désherbant Roundup qui a fait l'objet d'âpres controverses entre associations de défense de l'environnement et lobbies agricoles. Les associations disposant d'une expérience de terrain peuvent ainsi partager cette expertise. Dans cette bataille d'experts, les acteurs agissant pour des causes d'intérêt général bénéficient souvent d'une légitimité plus forte, pour autant qu'ils soient capables d'offrir une expertise réelle.

“ Les acteurs agissant pour des causes d'intérêt général bénéficient souvent d'une légitimité plus forte, pour autant qu'ils soient capables d'offrir une expertise réelle ”

Une fois la proposition législative adoptée par la Commission européenne, elle est transmise au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne où siègent les ministres des États membres. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, a fait de la procédure de codécision,

ILLUSTRATION

LOBBYING EN EAUX PROFONDES

Donner de la visibilité à un sujet qui n'en avait pas : c'est ce qu'a réussi l'ONG Bloom. Créée en 2005, cette association, jusque-là inconnue du grand public, a réussi, par le biais d'une bande dessinée, à donner une visibilité à la question de la pêche en eaux profondes. L'association Bloom a ainsi recueilli près de 900 000 signatures pour l'interdiction de cette pratique. Du côté des pêcheurs, le lobbying a également été intense pour éviter une interdiction pure et simple de la pêche en eaux profondes. Les représentants de cette pratique de pêche qui ne concerne que quelques navires en France ont su activer leurs relais au Parlement européen. La députée européenne socialiste bretonne Isabelle Thomas, proche des associations de professionnels de la pêche, a ainsi été nommée rapporteur du texte au Parlement européen. Une bataille de lobbies qui a abouti, quatre ans après la proposition initiale de la Commission européenne, à un compromis entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne interdisant la pêche en eaux profondes mais restreignant cette interdiction aux seules eaux européennes.

qui donne un poids équivalent aux deux institutions, la procédure législative ordinaire de l'Union européenne. Cet équilibre des pouvoirs impose de ne négliger aucune des deux institutions impliquées dans le processus législatif. Les discussions sur un texte durent plusieurs mois au sein de chacune des institutions. En cas de désaccord au sein du Conseil ou de rejet par le Parlement, certains textes proposés par la Commission européenne peuvent être bloqués plusieurs années et même finir par être abandonnés. Ainsi, la proposition d'harmonisation du congé maternité proposée en 2008 par la Commission européenne, votée en 2009 par le Parlement européen, a finalement été abandonnée en 2015, faute d'accord entre les États européens.

Cette phase du processus législatif est dominée par un lobbying informel. Il s'agit de décrocher un entretien, parfois de quelques minutes, avec les députés en charge du dossier ou qui siègent au sein de la Commission parlementaire compétente pour un texte donné. Fortement sollicités, les parlementaires européens seront plus enclins à répondre positivement aux sollicitations des groupes d'intérêt de leur pays ou de leur région d'élection, notamment pour les associations qui ne disposent pas d'une notoriété européenne. Ces rencontres pourront aboutir à la proposition d'amendements. En effet, la plupart des amendements déposés par les parlementaires sont rédigés par des groupes d'intérêt. Certains textes donnent ainsi lieu à des centaines d'amendements rédigés en

anglais. Le Parlement européen est relativement souple en matière de recevabilité des amendements, qui sont souvent retravaillés au moment de la rédaction des compromis entre groupes. De ce fait, la précision juridique n'est pas forcément requise à ce stade. Il est cependant nécessaire de s'assurer du respect des règles formelles de rédaction. Le dépôt d'un amendement par un parlementaire est le résultat d'un travail de lobbying efficace en amont. Pour autant, il ne garantit en rien sa prise en compte dans les travaux parlementaires. Seul un contact régulier et suivi avec le parlementaire européen ou ses collaborateurs permettra de s'assurer du soutien effectif de l'amendement lors des négociations informelles entre groupes. Parallèlement, l'influence sur les décisions européennes doit se faire depuis la France. En effet, les prises de position des États membres ne se décident pas à Bruxelles mais dans les capitales respectives. Pour influencer sur la position française au Conseil, le ministère compétent sur le domaine concerné est l'interlocuteur de référence. Les associations nationales sont alors le meilleur relais auprès de leur gouvernement et de leurs parlementaires nationaux des positions défendues à Bruxelles par les plateformes européennes. Elles peuvent aussi faire reconnaître des spécificités nationales moins bien défendues par les plateformes européennes. Ce lobbying est plus ouvert aux organisations nationales, qui sont des interlocuteurs réguliers des pouvoirs publics.

Il est également désormais possible d'influencer les décisions du législateur européen à distance. L'irruption du numérique a modifié les pratiques de lobbying. Le numérique est un facteur de transparence tant pour les élus, dont les relevés de votes sont disponibles sur des sites comme www.votewatch.eu, que pour les lobbies, dont les déclarations auprès du registre de transparence sont scrutées par des sites comme www.lobbyfacts.eu. Le numérique est également un formidable outil de lobbying, notamment pour les acteurs les plus petits. L'utilisation de Twitter permet ainsi d'interpeller les élus européens. De même, les pétitions en ligne peuvent se révéler plus efficaces qu'une stratégie classique de lobbying pour mobiliser l'opinion et, au final, influencer les décideurs européens (v. encadré). Les associations qui disposent d'une base d'adhérents importante peuvent l'utiliser pour organiser et relayer ce type d'appels. Cependant, la capacité à mobiliser l'opinion est aléatoire. La grande majorité des législations européennes est adoptée dans un relatif anonymat, situation dans laquelle les formes plus traditionnelles de lobbying restent les plus efficaces. Le « bar du Parlement européen » n'est donc pas près de laisser la place aux échanges numériques. ■



La loi Sapin II renforce l'encadrement des activités de lobbying

Jean-Yves Trochon,
Vice-Président de l'Association Française des Juristes d'entreprise (AFJE)

1) Les dirigeants et élus des collectivités territoriales les plus importantes, notamment maires de communes de plus de 20.000 habitants

2) Décret non encore publié

I. Introduction

La loi Sapin II n'a pas fait l'impasse sur un autre sujet au cœur de la transparence et la lutte contre la corruption : les conflits d'intérêts. Trop longtemps négligée, cette question est désormais au cœur de la régulation économique et est entrée plus récemment dans le corpus de normes d'autorégulation des entreprises, à la suite de nombreuses affaires très médiatisées qui ont mis en évidence les conséquences potentiellement néfastes des conflits d'intérêts (affaires Tapie, Médiateur, Cahuzac, etc) public-privé du point de vue de l'éthique (atteintes à la réputation) et de la loi (abus de biens sociaux, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, corruption, etc).

La loi Sapin II met donc l'accent sur la nécessité pour les entreprises de recenser les conflits d'intérêt potentiels selon un prisme qui repose sur les liens des « représentants d'intérêts » avec des personnes chargées de la conception et de la mise en œuvre de la décision publique, notamment en matière législative et réglementaire.

Ce faisant la loi ne s'immisce pas dans les programmes de conformité des entreprises, leur laissant le soin de s'organiser comme le font déjà de nombreux groupes qui intègrent cette problématique au sein de leurs politiques d'éthique et de conformité.

Par ailleurs, elle ne vise que les relations entre des représentants d'intérêt d'entreprises privées ou publiques exerçant une activité industrielle et commerciale avec des décideurs publics, mais non les conflits d'intérêts entre entreprises privées.

En revanche, la loi est bien prescriptive en ce qui concerne la conduite de leurs activités de lobbying auprès des pouvoirs publics et autorités administratives indépendantes, à l'instar de ce qui existe dans d'autres pays, notamment les pays anglo-saxons.

II. Définition des représentants d'intérêts

En vertu de l'article 18.2, sont des représentants d'intérêts les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics

exerçant une activité industrielle et commerciale (...) dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication avec :

« 1° Un membre du Gouvernement, ou un membre de cabinet ministériel ;

« 2° Un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires ;

« 3° Un collaborateur du Président de la République ;

« 4° Le directeur général, le secrétaire général, ou leur adjoint, ou un membre du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante (...) ;

« 5° Une personne titulaire d'un emploi ou d'une fonction pour lesquels elle a été nommé » en conseil des ministres ;

« 6° Une personne titulaire d'une fonction ou d'un mandat mentionné aux 2°, 3° ou 8° dudit I (1).

« 7° Un agent public occupant un emploi mentionné par le décret en Conseil d'État prévu au I de l'article 25 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (2).

Les personnes non employées par une personne morale entrant dans le champ de cette définition mais exerçant à titre individuel une activité professionnelle de représentant d'intérêts sont également concernées.

Cette liste vise à couvrir toutes relations entre les entreprises publiques et privées avec des décideurs publics susceptibles d'influer sur une loi ou un règlement. Elle établit ainsi une obligation de transparence afin d'éviter toute activité « occulte » de lobbying, laquelle reste parfaitement autorisée dès lors qu'elle est « traçable » et légitime.

En revanche, sont exclus de cette liste les représentants de syndicats, les élus, les représentants des cultes ainsi que les partis politiques.

À noter que les notions « d'influence sur la décision

publique, notamment le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire » visés par l'article 18-2 devront être précisés au fur et mesure des cas qui ne manqueront pas d'être examinés par la Haute Autorité.

III. Obligations d'information par tout représentant d'intérêt

Aux termes de l'article 18.3, « tout représentant d'intérêts communique à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, par l'intermédiaire d'un téléservice, les informations suivantes :

« 1° Son identité, lorsqu'il s'agit d'une personne physique, ou celle de ses dirigeants et des personnes physiques chargées des activités de représentation d'intérêts en son sein, lorsqu'il s'agit d'une personne morale

« 2° Le champ de ses activités de représentation d'intérêts ;

« 3° Les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menées auprès des personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article 18-2, en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ;

« 4° Le nombre de personnes qu'il emploie dans l'accomplissement de sa mission de représentation d'intérêts et, le cas échéant, son chiffre d'affaires de l'année précédente ;

« 5° Les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquelles il appartient.

Les entreprises vont ainsi devoir recenser les personnes chargées des activités de représentation de leurs intérêts ainsi que les organisations professionnelles qui les représentent. Par ailleurs, les dépenses afférentes à ces activités devront être déclarées à la Haute Autorité, laquelle pourra vérifier le bon usage de ces sommes et le respect de leurs obligations déontologiques par les représentants d'intérêts.

Il est à noter que cette obligation ne concerne pas seulement les entreprises de plus de 500 salariés et 100 millions de chiffre d'affaires auxquelles la loi Sapin 2 demande la mise en place d'un programme de conformité, mais toutes les entreprises sans seuil « de minimis ».

Elle va conduire les entreprises à s'organiser en interne pour mieux contrôler les activités des personnes chargées de manière régulière (ex. départements « affaires publiques ») ou occasionnelle (ex. un membre du département juridique qui rencontre une autorité administrative indépendante) d'influer sur le contenu d'une loi ou d'un règlement. Cette obligation concerne tout autant les activités des dirigeants et administrateurs de l'entreprise, ce qui ne sera pas sans poser quelques questions du point de vue de l'organisation des entreprises.

Il est à conseiller que ces questions soient précisées dans le programme de conformité de l'entreprise et qu'un référent en soit chargé.

Enfin, il est précisé que « toute personne exerçant, pour le compte de tiers, une activité de représentation d'intérêts au sens du même article 18-2 communique en outre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique l'identité de ces tiers, ce qui devrait également inclure les professions réglementées, notamment les avocats dont certains se sont spécialisés dans ce domaine.

IV. Communication par la Haute Autorité de Transparence de la Vie Publique et mise en place d'un répertoire numérique

« Art. 18-1. – Un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

« Ce répertoire est rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Cette publication s'effectue dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dans les conditions prévues au titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

« Ce répertoire fait état, pour chaque représentant d'intérêts, des informations communiquées en application de l'article 18-3 de la présente loi. Il est commun à la Haute Autorité, pour la mise en œuvre des règles prévues à la sous-section 2, ainsi qu'à l'Assemblée nationale et au Sénat pour la mise en œuvre des règles déterminées sur le fondement de la sous-section 1 de la présente section.

Un décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, précise :

« a) Le rythme et les modalités des communications prévues au présent article ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes ;

« b) Les modalités de présentation des activités du représentant d'intérêts.

À noter qu'un répertoire de ce type existe déjà en matière de santé publique (3) depuis la loi Bertrand du 29 décembre 2011 (4) qui impose la transparence des liens entre les industries de santé et les autres acteurs du monde de la santé, professionnels de santé, étudiants, sociétés savantes, associations, médias, etc.

V. Obligations des représentants d'intérêts

« Art. 18-5. – Les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité. Ils sont tenus de :

« 1° Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 ;

« 2° S'abstenir de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;

« 3° S'abstenir de toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;

3) www.transparence.sante.gouv.fr

4) Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025053440&categorieLien=id>

5) cf infra VIII

« 4° S'abstenir de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux ;

« 5° S'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ;

« 6° S'abstenir d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit ;

« 7° S'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des personnes mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 ;

« 8° S'abstenir de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs ;

« 9° S'attacher à respecter l'ensemble des règles prévues aux 1° à 8° du présent article dans leurs rapports avec l'entourage direct des personnes exerçant les fonctions mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2.

Les obligations déontologiques des représentants d'intérêts devraient être regroupées et précisées au sein d'un code de déontologie des représentants d'intérêts défini par décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). On voit bien ici que l'intention du législateur est de garantir que les représentants d'intérêts n'auront recours à aucun moyen abusif, illégal ou frauduleux pour obtenir des avantages de la part des décideurs publics en faveur de leur entreprise ou de leur mandant. Il est à noter que la loi 2016-483 du 20 Avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires renforce le dispositif de prévention des conflits d'intérêts, définis comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés (...) de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions* ». Il y a donc une certaine cohérence entre les deux lois. De même, on peut remarquer que le contenu de ces obligations est essentiellement défini par référence à des « *absentions de faire* », il est probable qu'au fil du temps la pratique décisionnelle de la Haute Autorité permettra de dégager des bonnes pratiques sous forme « *d'encouragements à faire* », comme le font certaines entreprises dans leurs programmes de conformité.

De même, la notion d'avantages significatifs prévue par le texte (2°) devra également être précisée. La référence au seuil (sans doute trop bas) de 10 € retenue en matière de santé (5) ne paraît pas pertinente car il s'agit d'un seuil à partir duquel les laboratoires doivent déclarer les rémunérations octroyées à des professionnels de santé, alors même

que l'article 18-2 requiert une « *abstention* », donc une obligation de ne pas octroyer d'avantage au-delà d'un certain montant.

Il est probable que la HATVP publiera des lignes directrices en la matière et que les acteurs concernés (entreprises et autorités publiques) n'attendront pas pour définir les limites des avantages qu'elles estiment « *significatifs* », donc inappropriés et interdits. Mais la référence à des seuils ne règlera pas le problème dans son ensemble, car la palette des avantages auxquels il est loisible de penser ne se limite évidemment pas à des avantages matériels tangibles, ce qui met en évidence l'importance de la régulation des conflits d'intérêts et pas seulement des relations d'intérêts (cf infra, VIII).

VI. Contrôle du respect des obligations des représentants d'intérêts par la Haute Autorité de la Vie publique

« Art. 18-6. – La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'assure du respect des articles 18-3 et 18-5 par les représentants d'intérêts.

« Elle peut se faire communiquer, sur pièce, par les représentants d'intérêts, toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé.

« Elle peut également procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« La Haute Autorité protège la confidentialité des informations et documents auxquels elle a accès pour l'exercice de sa mission, à l'exception des informations et documents dont la publication est prévue à la présente section.

« La Haute Autorité peut être saisie :

« 1° Par les personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article 18-2 sur la qualification à donner, au regard du même article 18-2, à l'activité d'une personne physique ou d'une personne morale mentionnée aux premier et neuvième alinéas dudit article 18-2 ;

« 2° Par les personnes qui y sont assujetties sur le respect des obligations déontologiques déterminées en application de l'article 18-5.

« La Haute Autorité ou, par délégation, son président rend son avis dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Ce délai peut être prolongé de deux mois par décision de son président, après qu'il a informé l'auteur de la saisine.

« Elle peut également être saisie par l'une des associations agréées par elle dans les conditions prévues à l'article 20.

« Art. 18-7. – Lorsque la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, un manquement aux règles prévues aux articles 18-3 et 18-5, elle :

« 1° Adresse au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qu'elle peut rendre publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujéti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations ;

« 2° Avise la personne entrant dans le champ des 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 qui aurait répondu favorablement à une sollicitation effectuée par un représentant d'intérêts mentionné au 1° du présent article et, le cas échéant, lui adresse des observations, sans les rendre publiques.

« Art. 18-8. – Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, fixe les modalités d'application de la présente sous-section.

La loi confère à la Haute Autorité un rôle de contrôle de la bonne application de la loi. A cet égard, elle peut procéder à des demandes d'information ou à des contrôles sur place lorsqu'elle a de bonnes raisons de soupçonner un éventuel non-respect de leurs obligations par les représentants d'intérêts.

Son rôle d'avis sur l'application de la loi sera également très utile sur les contours exacts des obligations déontologiques des représentants d'intérêt. Pour n'en prendre qu'un exemple, la notion « d'entourage direct des personnes exerçant les fonctions mentionnées aux 1° et 3° à 7° de l'article 18-2 devra être précisée selon les circonstances.

VII. Sanctions du non-respect de ses obligations par un représentant d'intérêt

« Art. 18-9. – Le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 18-3 est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

« Art. 18-10. – Le fait, pour un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a préalablement adressé, en application de l'article 18-7, une mise en demeure de respecter les obligations déontologiques prévues à l'article 18-5, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende.

« *Les mêmes peines sont applicables à un représentant d'intérêts mentionné à l'article 18-4 auquel l'autorité compétente a préalablement adressé une mise en demeure de respecter les règles déterminées en application du même article 18-4, qui méconnaît à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.* »

Ces sanctions visent à rendre effective la loi et garantir l'effectivité des mesures du Titre II de la loi. Bien entendu, au cas où les activités devant faire l'objet de déclarations au sens de l'article 18-3 étaient délibérément passées sous silence dans le but de rester occultes, notamment s'agissant d'activités

ressortissant de la corruption ou du trafic d'influence, il appartiendrait à la Haute Autorité d'en tirer les conséquences en transmettant le dossier au Parquet ou en communiquant avec l'Agence Française anti-corruption.

VIII. Représentations sectorielles et conflits d'intérêts

Il faut rappeler que les relations d'intérêts, ou lobbying, ne sont pas en soi problématiques. Elles sont légitimes et souvent bénéfiques pour la défense des intérêts des entreprises, dont l'activité concourt généralement au bien-être des consommateurs et au développement de l'économie. L'asymétrie d'informations entre les décideurs publics et les industriels quant aux bénéfices supposés de telle ou telle réglementation pour les citoyens nécessite un dialogue permanent entre eux pour éclairer la décision publique. Rien n'est plus préjudiciable en effet que des décisions politiques prises sans véritable concertation avec les représentants des industries notamment en matière de normes. C'est d'autant plus vrai dans notre pays où les décideurs publics proviennent très majoritairement de l'administration, à la différence de nombreux autres pays.

Des dispositifs législatifs existent déjà dans plusieurs secteurs, notamment le secteur de la santé, sans doute le plus avancé en ce domaine, et dans le secteur bancaire et financier.

À la suite au scandale du Médiateur et à la loi Bertrand (6), les montants des conventions signées entre les acteurs du système de santé et les industriels doivent être publiés sur le portail Transparence-Santé.gouv, à partir d'un seuil de 10 euros, et une « rubrique dédiée » permet au grand public d'accéder aux rémunérations perçues dans le cadre de ces conventions. Ce site mis en place en juin 2014 pour recenser les liens d'intérêts entre les acteurs du système de santé - professionnels de santé, mais aussi associations d'usagers, établissements hospitaliers, organismes de conseil et médias - et les entreprises qui fabriquent ou commercialisent des produits de santé (laboratoires pharmaceutiques, fabricants de dispositifs médicaux, entreprises de cosmétiques, etc.).

La loi Touraine vient également renforcer ces obligations pour les professionnels du tabac (7). Les industriels du secteur doivent désormais transmettre une fois par an au Ministre chargé de la santé un rapport détaillé de l'ensemble des dépenses liées aux activités d'influence ou de représentation d'intérêts.

Si la loi n'utilise pas le terme de conflit d'intérêts, cette notion est pourtant au cœur de son objectif.

On peut rappeler que c'est à la suite du rapport Sauvé que la loi du 11 octobre 2013 (8) a défini la notion de conflits d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public ou des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction », définition reprise par la suite dans le code de déontologie des fonctionnaires précité.

6) Cf supra, notes 3 et 4

7) Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDoc ument=JORFDOLE000029589477&type=general&legislat ure=14>

8) Loi n°2013-907 du 11 Octobre 2013

9) cf notamment A. L. 533-10-3 du Code Monétaire et Financier concernant les obligations de détection et de traitement des conflits d'intérêts des prestataires de services d'investissement. De même, la plupart des professions réglementées, notamment avocats, experts-comptables, commissaires aux comptes, sont assujetties à des obligations en matière de conflits d'intérêt depuis bien longtemps.

10) « Les conflits d'intérêts dans l'entreprise », par CH. Boeringer, JY Trochon, L. Athlan, T. Baudesson, JC Savouré, *Lexis Nexis*, 2016 ; préface D. Schmidt ; avant-propos D. Lebègue

Dans le secteur privé, à l'exception notable du secteur de la santé et le secteur bancaire et financier (9) le législateur n'a jamais entendu réguler les conflits d'intérêts autrement qu'au travers de ses relations avec la sphère publique.

C'est pourquoi la pratique a progressivement développé ce que l'on pourrait appeler un « *droit commun des conflits d'intérêts* », comme l'ont développé les auteurs d'un ouvrage récent (10).

Selon ces auteurs, ce droit commun des conflits d'intérêts dans l'entreprise se caractériserait par l'existence d'un certain nombre de fondements permettant d'arbitrer les situations de conflits d'intérêts, à savoir la loyauté, la transparence, l'indépendance et l'intérêt social.

La transparence

Tout salarié ou administrateur de l'entreprise devrait être tenu de déclarer tout « lien d'intérêt » ou plus généralement toute situation de conflit d'intérêt potentiel telle que définie par l'entreprise. Cette déclaration est généralement laissée à l'appréciation de l'intéressé tout en indiquant clairement qu'en cas de doute il est de l'intérêt du salarié de révéler la situation à un référent (compliance officer, déontologue, RH, etc) et qu'à défaut il pourrait s'exposer à des sanctions.

La loyauté

La relation d'emploi étant fondée sur le principe essentiel de loyauté, le salarié ne doit jamais utiliser sa qualité pour bénéficier d'avantages personnels en privilégiant son intérêt par rapport à celui de l'entreprise. Il en va ainsi du respect des règles en matière de lutte contre la corruption, le non respect de ces règles pour permettre l'obtention d'un avantage même au bénéfice de l'entreprise étant assimilable à un manque de loyauté (et en outre une infraction pénale grave).

L'indépendance

Le lien d'intérêt en lui-même, avec un décideur public ou privé, n'est pas en lui-même constitutif d'un

conflit dès lors que la personne concernée n'est pas influencée dans le cadre de ses décisions et privilégie l'intérêt de son entreprise lors de ses décisions, et ce nonobstant l'existence de tels liens. On retrouve ici les notions d'exercice indépendant, objectif et impartial de la définition reprise par la code des fonctionnaires.

L'objet social

L'intérêt de l'entreprise est caractérisé par l'objet social, la « *boussole* » permettant de guider les acteurs en cas de doute sur le comportement approprié.

Ainsi donc, l'encadrement de l'activité des représentants d'intérêts ne doit pas se limiter aux relations avec la sphère publique et les entreprises devraient profiter de la loi Sapin II pour réévaluer leur dispositif en matière de prévention des conflits d'intérêts au sens large. A cet égard, les codes de conduite visés par le 1° de l'article 17 en matière de lutte contre la corruption devraient utilement comporter un dispositif en matière de conflits d'intérêts, ces derniers pouvant aussi être des vecteurs de corruption.

Le Titre II de la loi Sapin II, moins connu à ce jour que le Titre I, est néanmoins très important pour les entreprises, en ce qu'il institue une sorte de « *Sunshine Act* » à la française élargi aux relations entre le monde de l'entreprise (y compris entreprises publiques et EPIC) et le monde des décideurs publics entendu dans un sens très large.

Dès lors, le travail « *d'inspection* » et de mise en conformité requis par la loi Sapin II ne doit pas s'arrêter aux mesures établies par l'article 17, il doit également couvrir les activités de représentation (et de prévention des conflits) d'intérêts.

Il est donc à parier que du point de vue des entreprises cette obligation va progressivement s'étendre aux relations d'intérêts avec des entreprises du secteur privé et non plus seulement avec des décideurs publics, du moins pour celles qui se convaincront de l'utilité de la transparence du point de vue de leur organisation et bonne gouvernance.

Comment le lobby bancaire torpille la taxe

Alternatives économiques n°352

Eve CHARRIN - 1^{er} décembre 2015

Les quatre années d'après discussions sur une taxe européenne sur les échanges de produits financiers illustrent la puissance du lobby bancaire. A Bruxelles, mais aussi à Paris.

La taxe sur les transactions financières, la TTF, verra-t-elle le jour en Europe ? Ce prélèvement minime, par lequel l'économiste américain James Tobin voulait introduire un *"grain de sable"* dans les rouages trop bien huilés de la spéculation financière, ne relève plus de l'utopie. La crise de 2008-2009 avait donné une nouvelle vigueur à cette idée, qui était alors passée des cercles militants altermondialistes à l'ordre du jour du G20 Finances à St Andrews en Ecosse, en novembre 2009. Les chefs d'Etat et de gouvernement s'en étaient ensuite emparés au G20 de Cannes en novembre 2011. Et depuis quatre ans, la TTF fait l'objet d'après discussions en Europe, où onze pays s'efforcent aujourd'hui de la mettre en place.

Mais les banques ne l'entendent pas ainsi ! A La City de Londres, à Bruxelles, Paris et Berlin, le projet "Robin des Bois" (comme l'appellent ses partisans anglo-saxons) mobilise l'ensemble de la finance européenne contre lui. Dotée d'un fort potentiel symbolique et (au départ) du soutien politique de la France et de l'Allemagne, la TTF illustre, par son histoire mouvementée, la puissance du lobby financier et surtout sa proximité étroite avec les décideurs politiques. Retour sur une bataille exemplaire.

L'impulsion franco-allemande

Au sein de la Commission européenne présidée par José Manuel Barroso entre 2009 et 2014, le commissaire chargé des questions fiscales, le Lituanien Algirdas emeta, se montre d'abord très réticent. Le groupe socialiste du Parlement européen se mobilise, notamment sous l'égide d'une eurodéputée grecque du Pasok, Ánni Podimatá ; la Confédération européenne des syndicats et nombre d'organisations non gouvernementales (ONG), notamment Oxfam et les Amis de la Terre, produisent argumentaires et pétitions, tandis qu'une enquête Eurobaromètre montre que la TTF bénéficie d'un large soutien de l'opinion publique européenne.

En 2011, sensibles à la pression de leur opinion publique, Angela Merkel et Nicolas Sarkozy font de la TTF une priorité politique commune. Pour la chancelière démocrate-chrétienne, c'est un élément du contrat de coalition passé avec le SPD, favorable à cette taxe. Pour le président français, désireux de montrer son volontarisme face au désordre des marchés, la taxe est *"techniquement possible, financièrement indispensable, moralement incontournable"*.

L'impulsion politique - émanant, paradoxalement, de dirigeants conservateurs - permet de lancer le processus législatif. Fin 2011, la Commission produit une première proposition, fondée sur une taxation large des produits financiers, à partir de 0,1 % pour les actions et les obligations et de 0,01 % pour les produits dérivés*. *"Nous avons rencontré emeta, sa proposition de directive correspondait peu ou prou à nos positions,* se souvient Elena Crasta, représentante du Trade Union Congress britannique à

Bruxelles. *Même si nous souhaitions un taux plus élevé, de 0,5 % pour les actions et obligations."*

Premier obstacle : pour légiférer en matière fiscale, l'unanimité des chefs d'État et de gouvernement des 28 pays de l'Union européenne est requise. Or, il est évident que le Royaume-Uni ne s'y ralliera jamais : les banques et les fonds d'investissement de La City manifestent à l'encontre du projet une opposition irréductible, efficacement relayée par le gouvernement britannique et par les élus britanniques au Parlement européen. Plutôt que d'abandonner la taxe face au veto britannique, la France et l'Allemagne parviennent à rallier neuf autres pays¹ prêts à l'adopter dans le cadre d'une "coopération renforcée"* officialisée en janvier 2013. *"C'est une première historique, commente Alexandre Naulot, porte-parole d'Oxfam en France. Auparavant, il n'y avait eu que deux procédures de coopération renforcée** dans l'Union européenne, sur le divorce et les brevets, mais rien sur la fiscalité."*

La City à l'offensive

Le lobby financier se réveille alors. A Bruxelles, la confédération patronale européenne BusinessEurope et les représentants du secteur financier, comme l'European Banking Federation, l'Association for Financial Markets in Europe (AFME), l'International Swaps and Derivatives Association (Isda)... multiplient les études d'impact alarmistes. Ils assurent qu'une taxe sur les transactions financières ne devrait être mise en place qu'à l'échelle mondiale, sous peine sinon de provoquer une fuite des capitaux, une crise de liquidité, l'érosion de l'épargne, des délocalisations, la stagnation économique et le chômage dans les pays qui se risqueraient à la mettre en œuvre. *"Outre qu'il provoquerait une baisse de la croissance et de l'emploi, le coût de la TTF pèserait en fin de compte sur des millions d'épargnants",* résume Markus Beyrer, directeur de BusinessEurope.

Ces arguments portent. D'autant plus que *"le secteur financier dispose d'au moins 1 700 représentants dans la capitale européenne,* rappelle Kenneth Haar, spécialiste du lobby financier au sein de l'ONG Corporate Europe Observatory (CEO), à Bruxelles. *Ces lobbyistes ont accès aux fonctionnaires clés de la Commission européenne ; ils les rencontrent tous les jours, comme en atteste le registre officiel de l'institution".*

Les arguments des lobbies tiennent-ils la route ?

Soucieux des intérêts de La City, le gouvernement britannique dépose même un recours contre la coopération renforcée sur la TTF auprès de la Cour de justice européenne. En cause, "les effets extraterritoriaux" que pourrait entraîner son application. En effet, la taxe s'appliquerait à tous les produits financiers émis depuis l'un des pays participants, quel que soit le lieu de négociation des transactions, mais aussi à toutes les transactions financières réalisées entre une entité d'un pays partie de la coopération renforcée et une autre entité. Londres estime que ce dispositif léserait ses intérêts.

Le recours est rejeté, mais le gouvernement britannique n'en démord pas : il est *"décidé à faire en sorte que les intérêts des pays qui appartiennent au marché unique soient protégés comme il se doit",* comme l'a déclaré un porte-parole du Trésor britannique, laissant prévoir de nouveaux recours.

La Commission européenne garde le cap. Elle estime que la taxe appliquée par onze pays pourrait rapporter chaque année entre 34 et 37 milliards d'euros. Elle ferait de surcroît disparaître environ 75 % des transactions actuelles sur les produits dérivés. Ce qui déplaît fortement aux banques. A partir de 2013, le lobby financier change donc de cible. Puisque la coopération renforcée s'organise désormais à l'échelle des onze chefs d'État et de gouvernement concernés, les banques déploient leurs efforts pour vider le projet de son contenu. A Berlin, à Rome... et surtout à Paris.

Des pirouettes à la française

Spécialistes reconnues des produits dérivés, BNP Paribas et la Société générale montent en première ligne. Frédéric Oudéa, PDG de la Société générale, affirme qu'une taxe qui n'inclurait pas La City affaiblirait l'économie française. Sans surprise, la Fédération française des banques et l'association Paris Europlace (qui regroupe les grandes sociétés cotées françaises, d'Accor à Vivendi) font valoir que la TTF affecterait gravement tous les investisseurs de la place financière parisienne.

Dans l'Hexagone, la *"consanguinité bien connue des élites administratives et politiques avec les élites financières"* amène à une *"capture"* des décideurs publics, les uns et les autres étant généralement issus de l'ENA et de l'Inspection générale des finances, expliquent Christian Chavagneux et Thierry Philipponnat dans leur essai sur le lobbying financier². Cela fonctionne aussi à coups d'échanges de bons procédés : *"Les banques ont accepté d'entrer au capital de la société Euronext [la principale Bourse de la zone euro, dont Bercy souhaitait ainsi stabiliser l'actionnariat]. En contrepartie, elles ont obtenu un alignement de Bercy sur leurs positions en ce qui concerne la TTF"*, analyse Alexandre Naulot, d'Oxfam.

Initiatrice de la taxe sous Sarkozy, la France est ainsi devenue sous Hollande un facteur de blocage des négociations européennes. *"Le gouvernement français a trahi une initiative qui venait au départ de la France, en faisant de l'obstruction dans les détails"*, explique Sven Giegold, eurodéputé allemand du groupe des Verts, coordinateur du projet TTF au Parlement européen.

Car le diable est dans les détails. Sous Pierre Moscovici puis sous Michel Sapin, le ministère des Finances plaide ainsi pour une TTF limitée aux seules actions, exonérant la quasi-totalité des produits dérivés, pourtant très spéculatifs. Une taxe ainsi revue et corrigée par Bercy ne permettrait au final de lever que 600 à 800 millions d'euros par an à l'échelle de la France, au lieu des 5 à 6 milliards escomptés.

En janvier 2015, nouvel élan : sous la pression de l'aile gauche du PS, François Hollande se déclare favorable à une taxe à taux faible et assiette large, *"sur tous les produits de la finance"*, y compris les produits dérivés. Est-ce une victoire de la volonté politique sur le lobby bancaire ? Pas sûr : ce dernier reprend vite du poil de la bête, les négociations étant confiées aux onze ministères des Finances concernés, sensibles à leurs arguments. Les discussions en cours à Bruxelles sont opaques. Elles laissent toutefois filtrer des options peu engageantes : une taxe à taux très réduit par rapport aux propositions de la Commission, l'exonération de certaines transactions... La mise en œuvre, de surcroît, se trouve sans cesse ajournée : déjà reportée à janvier 2016, la collecte ne devrait pas commencer en réalité avant 2017...

- ¹. Autriche, Belgique, Espagne, Estonie, Grèce, Italie, Portugal, Slovaquie, Slovénie.
- ². *La capture*, La Découverte, 2014.

* **Produits dérivés** : instruments financiers dont la valeur varie en fonction du prix d'un actif "sous-jacent" (action, indice, monnaie, taux d'intérêt...). Le taux de la taxe porte sur le montant "notionnel", c'est-à-dire le montant du sous-jacent.

