

## **Note d'analyse des Amis de la Terre France Mission d'évaluation de la loi Sapin II Registre des représentants d'intérêts**

Depuis 2017, les Amis de la Terre France ont développé un travail plus poussé sur les questions de lobbying, car nous constatons une forte résistance du secteur privé à toute tentative de régulation, au détriment de la protection des droits humains, de l'environnement et du climat. Nous avons aussi créé un groupe de travail informel sur le lobbying composé d'associations et de chercheur.se.s.

Le lobbying accroît la défiance des citoyens vis-à-vis des décideurs politiques. L'objectif de transparence qui est au cœur de la loi Sapin 2 est très important et louable, mais l'évaluation de la mise en œuvre de cette loi montre qu'il n'est clairement pas atteint, et par ailleurs, que les seules mesures de transparence ne suffisent pas.

La présente note présente notre analyse sur les insuffisances du registre des représentants d'intérêts instauré par la loi Sapin 2, et nos propositions pour l'améliorer, pour ensuite aborder les autres catégories de mesures qui seraient nécessaires pour encadrer le lobbying d'une part, et renforcer la participation des citoyens dans les prises de décisions publiques d'autre part.

### **1° Les défaillances du registre des représentants d'intérêts**

La transparence sur les acteurs et activités qui influencent la décision politique est essentielle pour qu'un réel débat démocratique ait lieu, et que les décisions publiques ne soient pas prises de façon biaisée au service d'intérêts privés et au détriment de l'intérêt général.

- Cette transparence doit se faire en cohérence avec la **temporalité des prises de décisions**. Aujourd'hui, l'exigence de déclaration est annuelle, les informations sont donc publiées, la plupart du temps une fois que la décision a été prise, dans un contexte d'accélération de l'examen des projets de loi.

Nous recommandons une obligation de déclaration trimestrielle. Cela nous permettrait par exemple d'avoir aujourd'hui des informations sur les acteurs ayant influencé la loi « Climat et résilience » lors de son passage à l'Assemblée nationale, avant que celle-ci ne soit examinée au Sénat.

- Les informations actuellement publiées ont un intérêt extrêmement limité car elles manquent de précision, tant sur l'objet de l'activité d'influence, que sur la nature de cette activité et enfin les décideurs visés. De nombreuses activités ne font l'objet d'aucune déclaration.
  - Il est impossible de savoir par exemple si le représentant d'intérêt a rencontré un **parlementaire avec un rôle prépondérant** comme le rapporteur d'un projet de loi, le président ou un membre d'une commission saisie du texte, ou encore le président d'un groupe parlementaire.
  - Des acteurs décisionnels restent complètement hors du champ du registre. En 2018, les Amis de la Terre France et l'Observatoire des multinationales avaient ainsi publié une [enquête sur l'importance du lobbying exercé auprès du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel](#), tous deux à un bout de la chaîne législative. Le poids des lobbies privés y est loin d'être négligeable, et certaines portes étroites ou autres mécanismes d'influence ont conduit à la censure de dispositions d'intérêt général au nom d'intérêts privés, par exemple en matière de lutte contre l'évasion fiscale. Suite à un recours en justice des Amis de la Terre France, le Conseil constitutionnel a accepté de publier les portes étroites reçues, mais seulement a posteriori des décisions rendues. Les membres de ces deux institutions restent absents du registre des représentants d'intérêts.

- On a également peu d'**information sur les décisions qui sont influencées** et les demandes portées par les représentants d'intérêts. Nous recommandons que le registre permette d'identifier clairement le nom du projet ou de la proposition de loi ou de tout autre décision publique visée. Il faudrait par ailleurs exiger que les représentants d'intérêts détaillent leurs demandes et propositions, des documents de position pourraient ainsi être versés à un espace numérique ouvert. Aujourd'hui, dans le registre, il existe seulement une courte case « commentaire » qui n'est même pas obligatoire. Il faudrait aussi inclure des obligations de déclaration sur les processus de décisions au niveau européen ou international, qui impliquent des décideurs français. Aux Amis de la Terre, nous le faisons de façon volontaire, en déclarant par exemple nos activités sur des négociations à l'ONU ou autour de projets de directives européennes.
- Des **obligations de déclaration devraient aussi peser sur les décideurs politiques**, à commencer par la publication de leurs agendas. Ils ne devraient pas pouvoir rencontrer des représentants d'intérêts non inscrits au registre.
- L'**inscription au registre devrait être obligatoire** pour toute personne voulant entrer en contact avec un décideur. Ce qui n'empêcherait pas de garder un seuil pour les obligations de reporting pour ne pas créer une barrière supplémentaire pour celles et ceux qui ont déjà difficilement accès aux décideurs.
- Les activités concernées ne couvrent pas toute la palette des mécanismes d'influence de la décision politique.

## **2° La nécessité de transparence sur les campagnes de communication d'influence**

Sur de nombreux « sujets sensibles à l'opinion » (par exemple : OGM ou travail du dimanche), la réalité contemporaine de l'influence politique est celle du « lobby 360 » : **des agences spécialisées sont engagées pour monter des campagnes de communication d'influence** qui vont au-delà du champ institutionnel, et s'appuient sur des campagnes menées directement dans l'espace public pour faire évoluer les prises de positions des décideurs politiques.

Comme expliqué dans notre [rapport « Big Corpo »](#), ces campagnes peuvent faire appel à une variété d'outils, notamment de communication de masse (relations presse, publicité, *community management*) ou de communication plus ciblée dans le champs de la science par exemple, et peuvent s'appuyer sur un travail préparatoire de grande ampleur (commande d'études et de sondages, mise en place de groupes de façades, etc.). Les sommes en jeu sont colossales, et les responsables publics, interpellés de manière nominative ou de manière indirecte, réagissent à ces campagnes.

A ce jour, le dispositif de transparence sur les activités de représentants d'intérêt adopte une **définition restrictive des « actions » de représentations d'intérêt** (décret article 3) **et de « l'entrée en communication en vue d'influer sur les décisions »** (article 1) conduisant à ne considérer que la communication directe et institutionnelle entre le lobbyiste et décideurs. La HATVP liste ainsi de manière exhaustive les actions de communication (rendez-vous physique, téléphonique, par visioconférence), et elle exclut « *les campagnes de sensibilisation de l'opinion* » ainsi que le travail de préparation des campagnes d'influence « *la préparation de notes, dossiers, éléments de langage, en amont d'une communication* ». Elle inclut pourtant les interpellations publiques de décideurs sur les réseaux sociaux, qui s'éloigne pourtant de la communication directe dans la mesure où aucune réponse du responsable public n'est nécessaire. Ce dispositif focalisé sur les outils de communication de manière excessivement restrictive se trouve en décalage avec la réalité de campagnes d'influence menée en France ces dernières années sur l'opinion publique, conduisant à des réactions des décideurs politiques et influençant manifestement les processus politiques.

En annexe se trouvent quelques exemples de campagnes de communication d'influence incluant l'outil publicitaire – de ce fait particulièrement marquantes - mais d'autres campagnes d'influence s'en tiennent à l'organisation d'événements et les relations presse, ou encore sont moins visibles dans l'espace public lorsqu'elles se focalisent sur l'influence de la science réglementaire.

Obtenir la transparence sur les campagnes d'influence suppose de ne pas se limiter à l'identification

des outils de communication, mais à **prendre en compte également les dispositifs de campagne dans leur entièreté et selon leur finalité politique**. Les campagnes d'influence politique engagées par des entreprises sont externalisées et mises en œuvre auprès d'agences spécialisées, qui établissent avec l'entreprise des documents contractuels incluant les objectifs stratégiques et les dispositifs opérationnels (le « brief de campagne ») qui attestent de la démarche d'influence politique.

Au niveau du registre de la HATVP, cela suppose simplement **d'intégrer les « campagnes de communication d'influence » dans les options d'actions à déclarer**, suite à quoi peuvent être déclinés les outils utilisés (relations presse, pub, *community management*, commande d'étude, etc.) et les budgets correspondants.

**Aux États-Unis**, en application de lois fédérales et de règles au niveau des États fédérés, la transparence sur ces activités de communication d'influence – qualifiées de « grassroots lobbying » ou plus largement de « indirect lobbying » - est la norme dominante, et les agences spécialisées nord-américaines ont intégré ces obligations de *reporting* dans leurs activités ordinaires.

### **3° Au delà de la transparence**

Un mérite de la loi Sapin 2 est d'avoir fait ressortir ces exigences de transparence. En 2019, en participant au colloque « 48h chrono sur le lobbying » organisé par le député Sylvain Waserman, une sorte de consensus émergeait ainsi sur cette nécessité de transparence accrue, y compris dans les prises de parole de lobbyistes du secteur privé. En effet, depuis quelques années, les lobbyistes ont commencé à se sentir obligés de répondre aux critiques sur l'opacité de leurs activités, faisant émerger un discours sur un « lobbying responsable », la responsabilité étant ici concentrée principalement sur des pratiques plus transparentes.

Mais la transparence n'est qu'un préalable nécessaire à l'encadrement du lobbying et à la garantie d'un débat démocratique. Elle est loin d'être suffisante. D'autres mesures sont indispensables :

- Il existe aujourd'hui une **forte asymétrie dans l'accès aux décideurs**. Une [enquête de Politico](#) montre ainsi que les lobbyistes du secteur privé sont plus de 10 fois plus entendus que les représentants de la société civile. Depuis le début du quinquennat, ils représentent 86% des personnes auditionnées à l'Assemblée nationale contre 7% seulement pour les associations défendant les droits des consommateurs ou des citoyens.

**Le registre n'intègre même pas les contacts à l'initiative des responsables politiques, créant ainsi des distorsions** puisque ce sont ceux qui ont le plus facilement accès aux décideurs qui ont le moins besoin d'être à l'origine des contacts.

- Cette **asymétrie est renforcée en période de crise sanitaire**, comme l'avait révélée notre [enquête « Lobbying : l'épidémie cachée »](#) sur le lobbying pendant le premier confinement. Alors que certains lobbies privés étaient invités par le gouvernement jusque dans des cellules de crise, ou maintenaient des contacts privilégiés via des groupes whatsapp ou autre, la société civile était marginalisée, privée de certains leviers traditionnels pour faire entendre sa voix, et sans un carnet d'adresse fourni pour contacter les décideurs. Même encore aujourd'hui, avec le télétravail, il s'avère très difficile de contacter certains parlementaires ou leurs collaborateurs si on ne connaît pas leur numéro de téléphone portable.
- Il faudrait créer un pare feu entre les lobbyistes et les décideurs dans certains domaines clés touchant à l'intérêt général, sur le **modèle de la convention cadre de l'OMS sur la lutte anti-tabac**. En octobre 2019, nous avons ainsi publié une [enquête « Bruxelles et Paris sous l'emprise des lobbies fossiles »](#), et lancé au niveau européen la [campagne « Fossil Free Politics »](#) pour exiger de mettre fin à l'influence des lobbies des énergies fossiles. La [déclaration signée par près de 200 organisations](#) de la société civile européenne comprend des demandes concrètes comme la fin du sponsoring d'événements publics par des entreprises du secteur des énergies fossiles ou l'interdiction pour les décideurs d'intervenir dans des conférences organisées par l'industrie fossile.
- La crise a également mis à jour l'**affaiblissement de l'expertise publique**. L'influence des lobbies est d'autant plus importante que l'expertise indépendante est faible. Les décideurs vont

avoir tendance à se reposer sur des études faites par les industries mêmes qu'ils cherchent à réguler. Sans expertise indépendante, les décideurs sont également moins en mesure de contester les arguments des lobbies privés. On a vu ainsi dès le début de la crise du coronavirus un rôle croissant donné à des cabinets de conseil privés pour conseiller le gouvernement, même si cela pouvait parfois cacher des conflits d'intérêts. Il faut donc renforcer les moyens dans les ministères mais aussi à l'Assemblée nationale ou au Sénat pour que les responsables politiques puissent prendre leurs décisions sur la base d'expertises indépendantes. Des moyens devraient aussi être alloués au financement d'une expertise citoyenne.

- La **question du recours à l'« astroturfing » doit être appréhendée** : la création, par des intérêts économiques, de groupes de façades usurpant l'identité citoyenne (association citoyenne ou de consommateurs) ou s'intégrant au champ scientifique tout en jouant sur les limites méthodologiques et déontologies pour disséminer le doute, pose des problèmes majeurs dans les démocraties, d'autant plus que ces stratégies prennent une ampleur sans précédent pour biaiser les débats avec les outils numériques. La transparence sur les comptes de campagnes d'influence des entreprises doit permettre de mettre en lumière ce phénomène mais des outils de régulation complémentaires sont désormais nécessaires.
- En parallèle, il faut des mesures pour **renforcer les moyens et les pouvoirs de la HATVP**, que ce soit en ce qui concerne le contrôle de ce registre, ou ses autres missions en matière de prévention des conflits d'intérêts ou contrôle du pantouflage ou rétropantouflage, qui sont au cœur des systèmes d'influence du secteur privé.

-----

## Annexe :

1. Quelques exemples de campagnes de communication d'influence particulièrement marquantes en raison de l'inclusion de l'outil publicitaire.

- **campagne de l'enseigne Leclerc visant le démantèlement de la loi Galand** : menée en 2004 d'abord, puis à nouveau en 2008 (campagne publicitaire « Mr le Président ») conduisant l'Élysée à prendre l'initiative d'une réunion en tête à tête (à deux reprises) avec le PDG de l'enseigne, durant lesquelles sera élaborée la ligne politique de la Loi de modernisation économique adoptée en 2008.

- **Campagne du groupe Ferrero en 2012 comprenant l'affiche publicitaire « Nutella. Encore un petit effort Mr Thévenoud »** interpellant le député auteur du rapport sur la taxe sur l'huile de palme, conduisant le-dit député à rédiger une tribune dans Libération en guise de réponse.

- **Campagne du lobby de la viande Interbev après la loi EGALIM** voté fin 2018 (qui instaurait un menu végétarien hebdomadaire dans les écoles), avec la campagne publicitaire « Flexitarien » durant le Salon de l'agriculture 2019, menant au passage du Président de la République au stand d'Interbev (photo où il mange de la viande + prise de parole). La seconde vague publicitaire a été diffusée durant la période d'évaluation du menu végétarien (mai 2021).

- **Campagne du lobby de la pub (AACC et UDM) avec la vague publicitaire intitulée « Avant d'interdire »** et la stratégie événementielle « Etats généraux de la communication », pour influencer le volet de régulation de la publicité dans la loi Climat et résilience en 2020. La Ministre de l'écologie sera amenée à démentir publiquement, lors d'une matinale de France Inter, vouloir interdire la publicité.

2. Certaines campagnes d'influence par les médias de masse à des fins politiques n'incluent pas l'outil publicitaire, et s'appuient sur des opérations de relations presse, par exemple, la campagne des « Bricoleurs du dimanche » engagée en 2013 par une agence contractualisée par les enseignes de bricolage Castorama et Leroy Merlin, afin de mettre à l'agenda politique la question du travail le dimanche. Cette campagne permettra de faire soudainement l'actualité autour de « manifestations de salariés de ces enseignes réclamant la « liberté de travailler le dimanche ».

Alors qu'une tentative de lobbying institutionnel sur ce sujet avait échoué à la fin des années 2000, cette opération d'influence par les médias sur l'opinion publique conduira à des prises de parole immédiates au plus haut niveau du gouvernement, et précédera la première réforme de libéralisation du travail dominical en 2015.