

Compte-rendu de l'audition du réseau ETAL au Sénat sur la réglementation du lobbying

jeudi 8 octobre 2009

Le Sénat a publié le 7 octobre des premières [règles pour l'encadrement des groupes d'intérêts \(lobbyistes\)](#). Le Réseau citoyen ETAL (pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying) les juge partielles et imprécises, même si la mise en place d'un registre obligatoire et la publication des noms des clients des lobbyistes semblent aller un peu plus loin que [les dispositions prises précédemment par l'Assemblée nationale](#). Adéquations publie ici le compte rendu de l'audition d'ETAL au Sénat le 29 septembre sur la question du lobbying, où le réseau a présenté son analyse d'ensemble pour une meilleure indépendance de la prise de décision publique au service de l'intérêt général. Pour ETAL, au lieu de légitimer, par des règles peu contraignantes, la présence des lobbyistes dans les lieux de décisions publiques, il faut développer des mécanismes permettant une expertise indépendante, des auditions pluralistes et transparentes de tous les acteurs, et interdire les conflits d'intérêts.

Compte rendu de l'audition d'ETAL au Sénat le 29 septembre 2009 sur la question de l'encadrement des groupes d'intérêts.

Etaient présents pour ETAL :

Yveline Nicolas, d'Adéquations,

Jean-Pierre Roux, d'Anticor,

Eléna Pasca, de [Fondation Sciences Citoyennes](#),

Bénédicte Fiquet et Jean-Marie Nicolas d'Adéquations.

Sénat, Assemblée nationale et lobbyistes...

Jean-Léonce Dupont (vice-président du Sénat et président du groupe de travail sur la réglementation de l'activité des groupes d'intérêts) a introduit l'audition en soulignant l'étendue de la problématique et en demandant aux personnes auditionnées si elles voyaient une différence quant à la manière dont le problème se posait au Sénat et à l'Assemblée nationale.

Yveline Nicolas a présenté le réseau ETAL, animé par l'association Adéquations. ETAL est un réseau de veille et de propositions sur le lobbying, les conflits d'intérêts et l'expertise citoyenne. ETAL est membre et partenaire d'[Alter EU \(Alliance for Lobbying Transparency & Ethics Regulation\)](#) qui regroupe au niveau européen plus de 160 groupes de la société civile. Puis Yveline Nicolas a développé les points suivants :

- lobbying et conflits d'intérêts sont incompatibles avec l'exercice de la démocratie ;
- nous avons l'exemple du registre facultatif des lobbyistes au niveau de la Commission européenne, qui est un échec ;
- les [règles adoptées par l'Assemblée nationale](#) pour encadrer le lobbying sont très nettement insuffisantes et ne font que le légitimer et ce alors que les dérives mentionnées au travers du code de conduite lui-même sont inadmissibles.

ETAL déplore que l'adoption de ces règles se soient faites en l'absence de tout débat public et que les associations issues de la société civile n'aient pas été auditionnées. Elle remercie le [groupe de travail du Sénat](#) de cette audition. Yveline Nicolas résume les propositions d'ETAL et renvoie à l'[appel](#) envoyé précédemment au groupe de travail du Sénat .

A la question de *Jean-Pierre Roux*, d'Anticor, demandant pourquoi il n'y aurait pas de règlement commun aux deux chambres, *Jean-Léonce Dupont* répond que ces deux chambres sont indépendantes et que le

lobbying ne s'y exerce pas dans les mêmes proportions. Les différences de système conduisent notamment à ce que le nombre de titres d'accès délivrés sous diverses formes à des représentants de groupes d'intérêt soit bien plus élevé à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Jean-Pierre Roux rappelle que les consultants en affaires publiques et [les lobbyistes se sont félicités](#) des règles adoptées par l'Assemblée nationale. *Yveline Nicolas* s'interroge : « les décideurs et les élus ont-ils intérêt à cette offensive des lobbyistes ? ». Elle mentionne [le document diffusé par Affaires publiques consultants \(APC\)](#) , qui regroupe 26 cabinets de lobbying en France. Ce document montre comment les lobbyistes professionnels se proposent de mettre à profit, pour influencer les élus, les nouvelles opportunités suite à la réforme des institutions qui a entraîné la création de dispositifs nouveaux à l'Assemblée nationale.

Jean-Léonce Dupont indique que le Sénat n'est pas là pour interdire toute activité de lobbying. « Le lobbying est une donnée de toute démocratie développée ». *Yveline Nicolas* souligne que nombre de démocraties développées sont en train de questionner sa légitimité. Le Parlement anglais vient de soulever le problème des conflits d'intérêt, la Commission européenne, véritable laboratoire de cette offensive se soucie de ses dérives, chaque jour la presse américaine fait état des combats du président Obama contre les lobbyistes : c'est devenu partie intégrante du débat public et [médiatique](#). Elle souligne aussi que le réseau ETAL fait une distinction entre les pratiques de lobbying d'intérêts « lucratifs » et l'action d'associations à but non lucratif indépendantes de pouvoirs économiques et financiers, comme les membres du réseau ETAL, qui promeuvent une conception d'un l'intérêt public et collectif.

Conflits d'intérêts, pantouflage...

Elena Pasca, de la Fondation Sciences Citoyennes, précise que l'influence des groupes d'intérêt sur la décision publique se joue bien souvent en amont du lobbying direct auprès des élus. Les hommes politiques prennent des décisions sur la base d'expertises scientifiques qu'ils considèrent neutres. Or ces expertises traduisent déjà des intérêts privés, du fait que les experts qui les rédigent et élaborent les recommandations officielles ont des conflits d'intérêts, et qu'ils sont présents partout. Prenons l'exemple de l'industrie pharmaceutique, de son influence dans le monde de la santé. Les mêmes professionnels aux conflits d'intérêts manifestes sont présents à toutes les articulations du système, et peuvent donc imposer les intérêts privés des industriels : ce sont les mêmes qui sont grands professeurs dans les hôpitaux et les universités, dominent la presse et l'édition médicales, la recherche, de même que l'information et la formation médicale continue - financée à 98% par l'industrie pharmaceutique, c'est dire ! Les mêmes sont experts auprès des agences de régulation (Haute autorité de santé, AFSSAPS...). Dans ces conditions, « le lobbying direct auprès des élus n'est que la cerise sur le gâteau », puisque les intérêts des industriels sont déjà assurés par ce verrouillage total du système possible du fait des conflits d'intérêts. Cette domination de l'industrie pharmaceutique a atteint un degré tel que l'on parle désormais de « ghost management » : gestion invisible, mais omniprésente de tous les aspects médico-pharmaceutiques à travers lesquels ses intérêts particuliers sont susceptibles de s'imposer.

Et n'oublions pas les « mélanges malsains entre public et privé », dont on a un exemple avec le patron du LEEM (Les entreprises du médicament, syndicat des industries pharmaceutiques) et de Sanofi France, qui est entré dans le CA de l'INSERM au titre de « représentant du monde du travail ».

Les Etats-Unis, par exemple, ont une réglementation limitant le pantouflage ; ce qui n'est pas le cas en France, comme on a pu le voir encore récemment avec le passage direct de l'ancien directeur de l'institut public INPES (Institut National de Prévention et d'Education à la Santé), à la direction du LEEM.

Expertise citoyenne, lanceurs d'alertes, poursuites bâillon...

Elena Pasca insiste sur les propositions de la Fondation Sciences Citoyennes, portées également par le réseau ETAL, sur la nécessité de créer une Haute autorité de l'expertise et de l'alerte, qui définirait le statut de l'expert et les modalités de l'expertise sur plusieurs plans. Les experts seraient tenus de déclarer auprès de cette Haute autorité leurs conflits d'intérêts en totalité, alors que les déclarations publiques actuelles sont incomplètes et non suivies. Cette Haute autorité aurait un pouvoir de contrôle et de

sanction. Elle permettrait - en réponse à la saisine par des associations, par exemple -, de mettre en place des expertises contradictoires, des « contre-expertises », y compris en faisant appel à des formes d'expertise citoyenne. La Haute autorité de l'expertise garantirait également un fonds financier, de sorte que les associations et des citoyens dont les moyens sont dérisoires face à la puissance financière des industriels puissent financer des expertises et contre-expertises sous différentes formes.

Les seuls qui permettent de briser ce système verrouillé sont les [lanceurs d'alerte](#), or ils n'ont aucun statut et sont d'autant plus exposés aux [poursuites-bâillon](#), comme on l'a vu avec le procès intenté par le lobby du sel à Pierre Méneton, entre autres.

La Haute autorité définirait aussi un statut juridique des lanceurs d'alerte garantissant leur protection et se saisirait des dossiers d'alerte. (Les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont déjà légiféré sur la protection des lanceurs d'alerte, cela demande réforme du droit du travail et de l'expression). La Fondation Sciences Citoyennes a fait des propositions en ce sens.

Enfin, un moyen d'expertise qui échappe aux conflits d'intérêts, ce sont les conventions de citoyens, sur lesquels un groupe d'experts de diverses spécialités mis en place par la Fondation Sciences Citoyennes a formulé un projet de loi.

Le réseau ETAL communiquera au Sénat les projets de loi et les propositions élaborés par la Fondation Sciences citoyennes sur ces questions, entre autre dans le cadre du Grenelle de l'environnement. (Certaines de ces propositions sur l'expertise, l'alerte et les lanceurs d'alerte ont été reprises dans un [rapport de Corinne Lepage](#)).

Jean-Léonce Dupont : « vous êtes au delà du sujet sur lequel nous avons travaillé. Nous procédons par étape. La mise en question de l'expertise telle que vous la présentez pose beaucoup de problèmes mais dépasse le cadre de notre réflexion. *M. Dupont* estime que la présentation de la situation de l'industrie pharmaceutique faite par Elena Pasca est « effrayante ».

Elena Pasca insiste : le Sénat doit élargir le niveau de son intervention à ce qui se passe en amont, au niveau de l'expertise, car cette base sur laquelle reposent les décisions des élus est déjà déformée dans le sens des intérêts privés des lobbies / industries. La seule réglementation du lobbying direct ne résoudrait en rien le problème que pose l'omniprésence des conflits d'intérêts.

[*Jean-Léonce Dupont* ayant donné des exemples de sollicitations multiples par des groupes et des individus réclamant la satisfaction de leurs intérêts privés et la difficulté d'y voir clair quant aux conflits d'intérêts], *Elena Pasca* ajoute que nous comprenons ces difficultés, mais nos propositions visent justement à donner aux élus des moyens qui les aident à porter cette confrontation d'intérêts à un « niveau supérieur de réflexion », celui de l'intérêt général. Les conventions de citoyens sont un tel moyen, un mécanisme participatif à l'expertise et à la décision ; là, il s'agit de citoyens qui n'ont pas de conflits d'intérêts. En outre, les conventions permettraient aux élus de savoir ce que pensent des citoyens représentatifs sur diverses questions d'intérêt général, de façon autrement plus utile que par les sondages... On peut comprendre qu'il n'y ait pas de réponse possible tout de suite, mais le Sénat peut mettre en œuvre une réflexion sur la question dans sa globalité, sur l'ensemble de ce système verrouillé par les conflits d'intérêts.

Yveline Nicolas renchérit sur le thème des *poursuites bâillons* de manière à souligner que le lobbying emprunte des voies variées. Elle l'illustre avec le cas du MDRGF (Mouvement pour le droit et le respect des générations futures), membre du réseau ETAL, qui fait l'objet d'une poursuite par la Fédération Nationale des Producteurs de Raisins de Table, qui réclame 500 000 euros suite à la publication d'analyses de pesticides dans les raisins de tables réalisées en novembre 2008 avec d'autres associations européennes . *Yveline Nicolas* précise que le Canada vient d'adopter une loi pour contrer les abus des poursuites-baillons, qui en se développant deviennent une menace pour le pluralisme et le débat démocratique, car elles visent à écraser des associations qui n'ont pas les mêmes moyens que les entreprises.

Jean-Léonce Dupont revient à la proposition de la Haute Autorité de l'Expertise. « Comment dans le système que vous décrivez, cette institution pourrait-elle garder son indépendance ? »

Yveline Nicolas indique qu'il existe différentes procédures pour des débats pluralistes, dont l'organisation est codifiée, transparente, avec la publication des calendriers des débats, des interventions, des auditions sur des sites webs. Elle donne l'exemple du Grenelle de l'environnement, avec son format de débat en collèges d'acteurs (associations, entreprises, syndicats, collectivités et élus, discutant avec l'administration), selon des groupes de travail thématiques avec un calendrier, une publication des rapports, etc. Cela a été très loin d'être parfait en raison de l'inégalité des moyens entre acteurs, mais a eu le mérite de donner une place à l'expertise des ONG. En tout cas, c'est déjà plus transparent que de laisser chacun agir en ordre dispersé selon ses moyens et son accès aux décideurs.

Situation des élus, projet de règlement du Sénat...

Jean-Léonce Dupont : « Vous citez des domaines - ceux de l'environnement - où les experts peuvent afficher des positions terriblement opposées. Ce qui prouve à quel point la prise de décision peut être difficile. Notre première étape d'encadrement du lobbying a des objectifs plus modestes. Mais, dans une démocratie, la raison d'être des élus est précisément de faire preuve de discernement vis-à-vis des opinions et des intérêts opposés qui leurs sont soumis. Quant aux règles en préparation au Sénat, il s'agit d'une première étape, visant à encadrer les conditions d'accès et d'intervention des groupes d'intérêts.

Jean-Pierre Roux : il faut aussi prendre en compte la question du cumul des mandats, qui amène au clientélisme. On sait à quel point les maires des grandes villes usent de leur statut de parlementaire pour le renouvellement de leur mandat. Généralement les élus nous répondent « Il faut que nous ayons les pieds dans la glaise ». C'est en fait une particularité française tout à fait inenvisageable dans les pays du Nord par exemple.

Jean-Léonce Dupont : « je rappelle la particularité du Sénat qui est de représenter les territoires ». Il faut que vous intégriez ce qu'est le Sénat.

A la demande d'*Yveline Nicolas*, *Jean-Léonce Dupont* décline les types de structures qui ont été auditionnées par le groupe de travail du Sénat sur les groupes d'intérêts. Il s'agit de représentants d'entreprises considérés comme lobbyistes, de lobbyistes organisés en réseaux et de l'ONG Transparency International. Les comptes-rendus ne sont pas publics.

Jean-Pierre Roux rappelle que la réhabilitation du politique passe par un encadrement du lobbying et l'élimination des conflits d'intérêts. Il déplore qu'il n'y ait pas de volet sanction dans les règles de l'Assemblée et demande ce qu'il en sera au Sénat concernant à la fois les lobbyistes et les élus.

Réponse de *Jean-Léonce Dupont* : une sanction consistera à exclure le lobbyiste d'un droit d'accès au Sénat.

Yveline Nicolas demande si les règles du Sénat seront soumises au débat public avant d'être adoptées.

Réponse de *Jean-Léonce Dupont* : « non car c'est une décision qui dépend du bureau du Sénat et concerne un règlement intérieur ».

A la question d'*Yveline Nicolas* : « considérez-vous que les associations à but non lucratif ou les administrations publiques sont à mettre sur le même plan que les lobbyistes défendant des intérêts privés ? », *Jean-Léonce Dupont* répond : pour l'instant nous n'avons pas envie de faire de différence parmi les différentes catégories de gens qui accèdent au Sénat. Ça ne veut pas dire que tous les lobbyistes s'y prennent de la même manière, qu'ils ont les mêmes moyens et les mêmes effets. Mais ça n'exclut pas le fait que même des acteurs publics fassent du lobbying, comme par exemple en France, dans le domaine du nucléaire.

Yveline Nicolas : le réseau ETAL est d'accord sur le fait que le secteur du nucléaire fait du lobbying.

Le réseau ETAL indique enfin qu'il rassemblera et transmettra un dossier avec les propositions, textes de lois, procédures existant dans d'autres pays, sur les thèmes évoqués de l'expertise citoyenne, de l'expertise scientifique indépendante, des conflits d'intérêts et des poursuites-baillons.

P.-S.

A consulter sur le site d'Adéquations :

- [L'action du réseau ETAL en ce qui concerne le lobbying au Sénat](#)
 - [Tous nos articles consacrés au thème du lobbying](#)
-