

De l'Europe au local : encadrer le lobbying

Séminaire du 19 janvier 2011 "Lobbying, conflits d'intérêt, expertise : quels pouvoirs, quels contre-pouvoirs ?"

jeudi 20 janvier 2011

La revue "Territoires" a publié en décembre 2010 un dossier "Lobbying, conflits d'intérêts, corruption. La France sous influences", qui a été présenté lors du séminaire. Ce dossier contient des interviews ou contributions de plusieurs membres du Réseau ETAL. Ci dessous, l'article proposé par Yveline Nicolas, d'Adéquations.

Sommaire de cet article

- [Lobbying, une pratique à encadrer, du niveau européen au niveau local](#)
- [Registres des « groupes d'intérêt »](#)
- [Quel encadrement local ?](#)
- [L'échelon européen, un tremplin pour les collectivités « lobbyistes » ?](#)
- [Bibliographie](#)

Lobbying, une pratique à encadrer, du niveau européen au niveau local

Longtemps taboues en France, les pratiques de lobbying de la part d'intérêts industriels et financiers cherchant à influencer la décision publique au détriment de l'intérêt général, sont maintenant plus ouvertement discutées, de même que les conflits d'intérêts, qui s'apparentent à une forme extrême de lobbying. Au niveau européen, « l'Initiative pour la transparence », avait abouti en 2008 à la mise en place par la Commission européenne d'un registre des groupes d'intérêts, qui reste insuffisant car facultatif. En France, de timides réglementations internes ont récemment été mises en place par l'Assemblée nationale et le Sénat. Mais elles semblent surtout conçues pour légitimer le lobbying comme mode « d'expertise » pour les élus ;

Quel que soit l'échelon de gouvernance, les activités de lobbying des groupes d'intérêts industriels, disposant d'accès privilégiés aux élus et décideurs politiques, ont un impact sur les processus de décision publique, et donc sur le modèle de développement économique et social, comme sur l'environnement. Or, faute de transparence, il est difficile de savoir qui prend telle ou telle décision, au profit de qui, et quelle est l'ampleur des moyens financiers mis en œuvre pour ces actions d'influence.

Les collectivités territoriales sont concernées à plus d'un titre, et de façon contradictoire : elles se veulent des acteurs de la démocratie locale et participative, elles sont l'objet de lobbying de la part d'entreprises pour les marchés locaux, et par ailleurs, elles développent de plus en plus leurs propres activités « d'influence », via les associations qui les regroupent et les représentations qu'elles instituent, notamment au niveau des institutions européennes.

Lobbying d'élus autour des porcheries industrielles

Les collectivités territoriales sont souvent tiraillées pour concilier les impératifs environnementaux et économiques, parfois amenées à jouer « double jeu » en promouvant une communication écologique auprès de la population et des associations de défense de l'environnement, tout en faisant du lobbying pour obtenir diverses infrastructures, voire des passe-droits. Dans le dossier sensible des porcheries industrielles, des élus eux-mêmes se font les porte-parole d'un lobby qui mobilise ses juristes pour aller à

l'encontre de lois et dispositions européennes, comme la directive Nitrates. Ainsi, en juin dernier, des députés bretons proposaient un amendement à la Loi de modernisation agricole, visant à relever le seuil d'autorisation, pour les porcheries, de 450 à 2 000 places, et pour les poulaillers, de 30 000 à 40 000 places. Une aberration dans un contexte où les algues vertes, potentiellement toxiques, envahissent le littoral, les algues bleues asphyxient les cours d'eau et où les éleveurs intensifs en viennent à accaparer des terres agricoles rien que pour répandre leur lisier. A la suite d'une vive controverse et d'une mobilisation d'associations et d'élu-es, le régime des installations est renvoyé à un décret devant définir les conditions dans lesquelles peuvent s'opérer les « regroupements ou modernisations d'élevages » soumis à la procédure d'enregistrement.

Registres des « groupes d'intérêt »

Face à différents scandales [1], le bureau de l'Assemblée nationale a fini par adopter, en juillet 2009, des « règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts ». Dans la foulée, le bureau du Sénat adopte un premier corps de règles visant à « renforcer l'encadrement de l'activité des groupes d'intérêt au regard d'une triple exigence de transparence, de déontologie et d'équité ». Mais ces règles sont peu contraignantes : registres obligatoires mais peu fournis en informations, badges journaliers, cartes nominatives annuelles ou temporaires... Si ces dispositifs donnent accès à certaines informations sur l'identité et les thèmes d'activité des lobbyistes, ils ne permettent pas de mesurer l'ampleur du phénomène et les sommes en jeu, d'autant que très peu de lobbyistes professionnels et de sociétés de conseil sont inscrits... Et que penser du code de conduite qui croit bon de stipuler qu'il est « interdit (aux lobbyistes) d'utiliser du papier à en-tête ou le logo de l'Assemblée nationale », et qu'ils « doivent s'abstenir de toute démarche en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux » ?

Le registre de l'Assemblée nationale prévoit les renseignements suivants : nom, fonction, intérêts représentés, employeur, nature de l'employeur, avec les catégories suivantes : société de conseil (ce sont les cabinets de lobbying), organisme public (exemple : SNCF, Caisse nationale d'allocations familiales), organisation professionnelle (exemple : association nationale des industries agroalimentaires, Force Ouvrière..), entreprise privée (ex. Monsanto), associations.

Trois associations de collectivités sont actuellement inscrites dans les registres de l'Assemblée et du Sénat dans la rubrique « associations » : l'Assemblée des départements de France, l'Association des maires de France, l'Assemblée des communautés (ADCF).

Selon le réseau ETAL, mettre sur le même plan des cabinets de lobbyistes, des services publics, des ONG, des associations de collectivités entretient une confusion préjudiciable à la notion d'intérêt général.

Quel encadrement local ?

La notion de lobbying est encore peu appréhendée par les acteurs territoriaux. Pourtant les institutions décentralisées sont exposées au clientélisme, aux stratégies d'influence déployées par des lobbies, notamment en matière de marchés publics, de gestion de biens communs, comme l'eau. D'autre part, le niveau territorial pourrait permettre plus facilement la mise en œuvre d'une politique de transparence, et d'assurer des processus de participation équitable des acteurs du territoire aux consultations et à la prise de décision.

Lors des élections régionales de 2010, le réseau ETAL avait adressé un courrier en ce sens aux têtes de liste des différents partis, et il va effectuer un suivi auprès des nouveaux exécutifs, sur trois questions concernant le contrôle du lobbying, la prévention des conflits d'intérêts, l'expertise indépendante et la participation citoyenne, qui constituent un ensemble cohérent :

- Quelles procédures concrètes de régulation des activités de lobbying au sein du conseil régional ? (mise en place d'un registre obligatoire recensant les représentants d'intérêt reçus par des élu-es, retranscription et publication en ligne des auditions de groupes d'intérêts pour assurer une réelle traçabilité des décisions)
- Comment assurer l'absence de conflits d'intérêts dans le contrôle de l'indépendance des élu-es ?
- La participation équilibrée des citoyen-nes et organisations de la société civile au processus décisionnel

L'échelon européen, un tremplin pour les collectivités « lobbyistes » ?

Depuis la fin des années 80, les grandes collectivités ouvrent des bureaux auprès des institutions européennes pour « représenter leurs intérêts ». Compte-tenu des coûts, certaines mutualisent leurs moyens, par exemple en partageant des bureaux avec leurs régions partenaires, comme la région Aquitaine avec la Hesse (Allemagne), l'Emilie-Romagne (Italie) et la Wielkopolska (Pologne). Le réseau Île-de-France Europe des Conseils généraux d'Île-de-France (Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val de Marne, Val d'Oise) et du Conseil Régional « représente les intérêts et les attentes de l'Île-de-France à Bruxelles, il permet de faire redescendre les informations de l'Union Européenne aux collectivités locales, d'accompagner celles-ci pour porter des projets européens, et de mener des actions de lobbying ».

Face à la complexité des politiques, des directives, des mécanismes de financement européens, l'enjeu est économique : la veille législative, les contacts directs avec les décideurs, favorisent l'instruction de dossiers montés par les acteurs du territoire. Mais ce fonctionnement des institutions et du marché européen ne favorise-t-il pas en définitive le « chacun pour soi », la mise en compétition indistincte de tous les acteurs - qui sont loin d'avoir les mêmes moyens de se faire entendre -, au lieu d'une coopération et d'une régulation pour la mise en œuvre d'une politique commune de développement durable ?

Yveline Nicolas
 Coordinatrice d'Adéquations
 Membre du réseau ETAL

Le réseau ETAL (Encadrement, transparence des activités de lobbying) est constitué de vingt organisations de la société civile signataires d'un Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décisions publiques. Au niveau européen, le réseau est partenaire de la coalition citoyenne Alter EU, qui mène une campagne sur le lobbying et les conflits d'intérêts au sein des institutions européennes.

- www.reseau-etale.org

Bibliographie

- *Lobbying, conflits d'intérêts, pantouflages, poursuites-bâillons versus intérêt général, expertise indépendante, participation citoyenne*, Dossier pédagogique du réseau ETAL, juin 2010, 50 pages ; (participation aux frais 5 euros), bon de commande : contact@adequations.org.
- *Lobby Planet Paris*, Aitec, novembre 2009, 106 pages.
- *Bursting the Brussels Bubble*, Alter EU, mars 2010. En Anglais. Téléchargeable [ici](#)
- *Les Dossiers du Canard Enchaîné, Fric et politique*, octobre 2010, 81 pages.
- Martin HIRSCH, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Stock, septembre 2010, 162 pages.
- Marie-Monique ROBIN, *Le Monde selon Monsanto. De la dioxine aux OM. Une multinationale qui vous veut du bien*, la découverte et Arte Editions, mars 2008, 372 pages.
- Bernard LECHERBONNIER, *Les Lobbies à l'assaut de l'Europe*, Albin Michel, 2007, 183 pages.
- Hélène CONSTANTY et Vincent NOUZILLE, *Députés sous influences, enquête sur le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Fayard, octobre 2006, 500 pages.

Sites et blogs

- [www.adequations.org/spip.php ?rubrique241](http://www.adequations.org/spip.php?rubrique241)
 - www.altere.org
 - [Registre des représentants d'intérêts de la commission européenne](#)
 - [Registre de l'Assemblée nationale](#)
 - [Registre du Sénat](#)
 - [Représentation des régions de France](#)
-

Notes

[1] Soulevés notamment dans l'ouvrage de Hélène CONSTANTY et Vincent NOUZILLE, « *Députés sous influences, enquête sur le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale* », cf. bibliographie
