

Le livre bleu sur le lobbying, une copie a revoir



N'ayant pas eu le temps d'écrire moi-même un article sur le sujet, car très occupé en ce moment, je laisse la parole à Géry Lecerf, chargé de relations institutionnelles et parlementaires dans le secteur de l'énergie, qui nous livre ici critique constructive du *Livre bleu sur le lobbying* rédigé par le député Jean-Paul Charié.

Ce n'est pas la premier essai de Géry Lecerf en la matière qui a notamment publié :

- « Les associations : des lobbies citoyens ? », *Revue de la gendarmerie nationale*, N°224, 3^e trimestre 2007 ;
- « Le Parlement en question », *Conflits Actuels*, Revue d'études politiques, n°16, 2006/1 ;
- « Lobbying et démocratie », *Conflits Actuels*, Revue d'études politiques, n°14, 2005/1.

Le rapport d'information sur le lobbying de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale¹ a été publié il y a quelques jours.

S'il contribue positivement à inscrire une nouvelle fois la problématique du lobbying dans les réflexions actuellement en cours à l'Assemblée nationale, il ne brille cependant ni par sa pertinence, ni par la nouveauté de ses propositions.

« Les intérêts défendus dans une action de lobbying peuvent être non seulement des intérêts économiques, mais également des intérêts sociaux, sanitaires, citoyens, humanitaires, etc. »

Le premier écueil de ce rapport, intitulé par son auteur, Jean-Paul Charié, « livre bleu sur le lobbying », relève de la compréhension du sujet. En effet, ce rapport aborde uniquement le lobbying d'entreprises sans prendre en considération le lobbying pratiqué par les autres acteurs de la société civile, relayé ou non par des cabinets de conseil en lobbying : syndicats, groupements professionnels, ONG, associations, acteurs publics, etc. Citons par exemple le lobbying important pratiqué par l'association « Alliance pour la lutte contre le tabac » auprès des députés membres de la mission parlementaire sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics. De même, lors de la précédente législature, l'association « Génération précaire » avait mené des actions de lobbying auprès du Gouvernement et des parlementaires de la Commission des affaires sociales, pour promouvoir la réforme du statut des stagiaires, notamment à l'occasion des débats relatifs au CPE.

Ces quelques exemples suffisent à démontrer que les intérêts défendus dans une action de lobbying peuvent être non seulement des intérêts économiques, mais également des intérêts sociaux, sanitaires, citoyens, humanitaires, etc.

¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0613.asp>

Deuxième écueil, en affirmant qu'« il ne faut pas confondre lobbying et groupes de pression », le rapport Charié se trompe de cible. C'est tout simplement un faux problème. En réalité, tout est question de connotation. Parler de groupes d'intérêt témoigne d'une connotation neutre/ou positive à l'égard du lobbying. Parler de groupes de pression témoigne simplement d'une connotation négative à l'égard du lobbying. « Groupe de pression » est d'ailleurs la définition retenue par le *Petit Robert* pour « lobby ».

« Un système de monopole de la représentation des intérêts est-il préférable à un système de représentation marqué par une concurrence libre et non faussée entre l'ensemble des intérêts ? »

La véritable question n'est pas de revisiter nos dictionnaires à la moulinette du « lobbyinguement » correct, tel un Don Quichotte face aux moulins à vent. Il s'agit plutôt de se demander si le bénéfice sociétal d'un système où seuls quelques intérêts ont droit au chapitre, est préférable à un système où les pouvoirs publics permettent à tous les intérêts qui le souhaitent de s'exprimer. Autrement dit, un système de monopole de la représentation des intérêts est-il préférable à un système de représentation marqué par une concurrence libre et non faussée entre l'ensemble des intérêts ?

Aujourd'hui, la situation qui prévaut en France est celle d'un monopole de la représentation des intérêts. Celui-ci s'exprime de diverses manières, que ce soit dans le système de représentation syndicale qui confère la représentativité à seulement cinq centrales syndicales (selon des critères inchangées depuis les années soixante voire l'après guerre), ou plus prosaïquement dans l'accès aux institutions, et notamment au Parlement. Car, tout bon lobbyiste vous dira qu'arpenter les couloirs ne constitue en aucun cas la clef de son travail mais permet néanmoins de dénouer des dossiers. Comme l'avait souligné l'excellent rapport de M. Jacques Floch², ancien député PS, il existe aujourd'hui un monopole de la représentation des intérêts qui s'appuie sur la distribution discrétionnaire de badges d'accès (badges « spéciaux ») par l'Assemblée nationale : les groupes d'intérêts titulaires de ces badges (le plus souvent des entreprises publiques ou anciennement publiques, des syndicats « représentatifs » ou des entreprises dépendant de la commande publique) ont donc un accès privilégié aux parlementaires. Cet accès privilégié peut également s'appuyer sur l'acquisition de badges de collaborateurs parlementaires par certains groupes d'intérêts voire s'appuyer sur des « laisser passer » attribués au cas par cas (jurisprudence dite « Virgin »).

Comment casser ce monopole et inscrire ainsi dans le marbre que « les lobbyistes naissent libres et égaux en droits », comme l'affirme le député européen Alexander Stubb³ ? Tout simplement en régulant l'accès aux institutions.

² Rapport d'information sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes (http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i1594.asp#P1539_116540).

³ Député européen rapporteur de l'initiative Kallas sur la transparence dans les institutions européennes.

« Reprenant entièrement à son compte – sans les citer – les propositions de Patrick Beaudouin et d'Arlette Grosskost, le rapport Charié préconise l'instauration d'un « registre national des lobbyistes » »

Reprenant à son compte – sans les citer – les propositions des députés Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost formulées dès octobre 2006⁴, le rapport Charié préconise l'instauration d'un « registre national des lobbyistes », pour faciliter leur identification et leurs échanges avec les parlementaires. Ce registre, basé sur un principe d'adhésion facultative et volontaire, garantirait notamment un « droit d'entrée », sous condition du respect d'un code éthique établi par l'Assemblée nationale et le Sénat. On reste par contre sur sa faim sur la question du contrôle d'un tel registre.

Autre proposition phare du rapport Charié, la création d'une salle réservée aux lobbyistes. Si l'idée peut paraître séduisante, et a retenue l'attention notamment du député Jean-Claude Lenoir, elle ne permet cependant pas de résoudre la question des lobbyistes qui actuellement bénéficient déjà d'un accès au Palais Bourbon attribué discrétionnairement. Si seule cette mesure était prise, il y aurait alors deux niveaux de lobbyistes : ceux ayant accès au saint des saints, et ceux qui devraient se contenter d'une salle dans laquelle les députés se garderont bien de passer, lui préférant probablement le café « le Bourbon »...

Le « livre bleu sur le lobbying » préconise ensuite pêle-mêle :

- la consultation préalable des lobbyistes par les rapporteurs : cela est bien évidemment souhaitable et serait facilité par la création d'un registre des lobbyistes ;
- un annuaire des parlementaires par spécialisation : cette préconisation en restera probablement au stade du vœu pieu quand on sait que la constitution dispose que les parlementaires ne représentent que la nation (ils devraient en théorie ne pas se préoccuper des intérêts locaux ...). Par ailleurs, ne mâchons pas le travail aux lobbyistes qui, précisément, se doivent d'exceller dans le « *mapping* »!
- de réviser l'organisation des colloques parlementaires, tout en restant d'un flou abyssal à ce sujet...

Passons ... Outre son style et sa rédaction quelque peu hasardeuse, le rapport ne fait que survoler certains aspects fondamentaux.

⁴ Propositions de résolution N°3399 (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/propositions/pion3399.asp>) et N°156 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp>). Dans son rapport 2006, le Service central de prévention de la corruption (SCPC), service interministériel placé auprès du ministre de la justice, consacre un chapitre au *lobbying*. Il y souligne l'intérêt de la proposition de résolution n° 3399.

« Mettre en place un statut des collaborateurs parlementaires »

C'est le cas de la problématique des collaborateurs parlementaires, sur laquelle le livre « Députés sous influence » avait notamment fait ses choux gras. Sur ce point, Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost préconisent *« de mettre en place un statut des collaborateurs parlementaires, en concertation avec ces derniers : à l'instar des règles en vigueur au Parlement européen, ce statut conférerait aux collaborateurs parlementaires une réelle reconnaissance et préciserait notamment que l'exercice d'une autre activité professionnelle n'est possible qu'en toute transparence et si cette dernière est sans rapport direct avec la pratique du lobbying. »*⁵

Quid de la question des dons et libéralités reçus par les parlementaires durant leur mandat et qui sont d'ailleurs purement interdites par le règlement du parlement européen⁶ ? Faut-il laisser les médias continuer à polémiquer sur les invitations de politiques aux grandes manifestations sportives ? Qui sait d'ailleurs que, dans les fonctions publiques, comme dans les affaires, la France est l'un des rares pays qui ne mentionne pas la question des dons et libéralités dans ses textes généraux. Le rapport Bouchery de 1992 (sur la prévention de la corruption et sur la transparence de la vie économique et des procédures publiques) soulignait déjà ce problème.

Quid de la transparence relative aux groupes d'études parlementaires dont les comptes rendus ne sont pas accessibles ? Quid des voyages d'études qui pourraient tout simplement faire l'objet d'une déclaration par chaque député, en toute transparence ? Autant de points qui restent en suspension...

« L'accueil glacial réservé par la Commission des Affaires économiques à Jean-Paul Charié a mis un couvercle sur les faibles perspectives ouvertes par ce nouveau rapport »

L'accueil glacial réservé par la Commission des Affaires économiques à M. Charié a mis un couvercle sur les faibles perspectives ouvertes par ce nouveau rapport. Son président, Patrick Ollier, a souligné qu'il n'aimait pas être « harcelé par des intérêts particuliers » et s'est interrogé sur la manière de procéder *« pour éviter que la fourniture d'information ne deviennent une relation d'influence »*. D'autres parlementaires ont jugé hasardeux l'idée d'organiser le lobbying et ont exprimé leur hostilité à la création d'un registre, lui préférant l'idée d'une salle dédiée⁷.

Bref, si on veut trouver trace d'un début de « réforme Kallas » à la française, il sera plus opportun de se tourner vers les travaux du groupes d'études « Pouvoirs publics et groupes d'intérêts », co-présidé par les députés Patrick Beaudouin et Arlette Grosskost⁸ ou vers la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale (Marc Le Fur), chargés par Bernard Accoyer de mettre à plat la question de l'encadrement du lobbying.

⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion0156.asp>

⁶ Annexe 1 du règlement du Parlement européen

⁷ Compte rendu n°28 de la Commission des affaires économiques du 15 janvier 2008 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cpro/07-08/c0708028.asp#P4_308

⁸ http://www.assemblee-nationale.fr/13/tribun/getude/ge_gri.asp

Le dossier de l'insertion et de l'encadrement du lobbying au sein de nos pratiques démocratiques est à la croisée des chemins. Comme le souligne une récente étude du réseau BASE (<http://www.zebase.fr/Publication.html>), trois scénarios sont envisageables : un scénario où sont associés registre et autorégulation, un scénario s'inspirant du modèle québécois instaurant un commissaire au lobbying, et un scénario établissant un système d'encadrement très strict par l'Etat, sans concertation avec la société civile.

En tout état de cause, comme l'a souligné le Service central de prévention de la corruption dans son rapport 2006, *« l'initiative d'encadrement du lobbying ne peut venir que des parlementaires eux-mêmes, parlementaires qui ont la volonté d'améliorer le fonctionnement de la démocratie et de revaloriser l'image du monde politique. Le lobbying pourra ainsi être reconnu comme l'expression de la société civile, et jouera son rôle en toute transparence. »*

Souhaitons qu'en n'éluant aucune question et en abordant le lobbying au niveau de l'ensemble des institutions publiques, la représentation nationale fera enfin le choix de la transparence et du mariage raisonné entre démocratie et lobbying.

Géry LECERF