

A l'attention des Sénateurs et Sénatrices
Mr Arnaud BAZIN
Mme Michelle MEUNIER
Mr Eric BOCQUET
Mr Olivier CIGOLOTTI
Mme Catherine DI FOLCO
Mr Thani MOHAMED SOILIHI
Mme Maryse CARRERE

Le 20 juillet 2023,

Objet : Contribution de Sherpa en réponse à la proposition de loi en date du 5 juillet 2023 renforçant la transparence de la représentation d'intérêts, au service du débat démocratique

Mesdames et Messieurs les Sénatrices et Sénateurs,

En tant qu'association française luttant contre les nouvelles formes d'impunité liées à la mondialisation des échanges et défendant les victimes de crimes économiques depuis 2001, Sherpa contribue à de nombreux débats et participe à différents combats, et notamment à celui contre la corruption et celui contre l'emprise des entreprises sur la fabrique de la norme (pratique aussi connue sous le nom de « corporate capture »).

Sherpa vous adresse la présente contribution pour donner suite à la proposition de loi visée en objet.

Sur l'article 1^{er} et le périmètre des représentants d'intérêts et des activités à déclarer

Sherpa salue vivement l'extension de l'obligation de déclaration aux activités de représentation d'intérêts accessoires, ainsi qu'à celles dont les représentants d'intérêts n'ont pas l'initiative, telles que les auditions, et son appréciation au niveau de la personne morale au lieu des personnes physiques.

Sur l'article 2 et le contenu ainsi que la périodicité des déclarations

Sherpa salue vivement l'ajout de l'obligation de déclarer la décision publique précise concernée par chaque action et non plus seulement le type de décision publique visé, ainsi que l'objectif poursuivi par l'action de représentation d'intérêt en question. Selon Sherpa, il est également nécessaire **de publier la fonction et l'identité du décideur public** avec lequel les représentants d'intérêts ont échangé, **ainsi que les documents de positionnements communiqués**, notamment et surtout lorsqu'ils comportent des amendements clés en main, afin d'améliorer la traçabilité de l'empreinte



normative des représentants d'intérêts. Sherpa estime également que **doivent être mentionnés dans la déclaration le commanditaire et bénéficiaire de l'initiative.**

Sherpa salue l'augmentation de la fréquence des déclarations. Elle regrette cependant que la périodicité proposée de 2 fois par an soit toujours trop éloignée du calendrier législatif et rappelle que d'autres pays ont d'ores et déjà adopté des périodicités plus fréquentes.¹ Il faudrait ainsi selon Sherpa suivre ces exemples et **augmenter plus encore la fréquence de ces déclarations.**

Sur la consécration de la légitimité du lobbying et, en conséquence, la proposition de substituer des sanctions administratives aux actuelles sanctions pénales

Pour Sherpa, le premier « constat » partagé dans le cadre de l'exposé des motifs, qui n'est cependant pas un constat mais **une opinion, selon laquelle « le lobbying (serait) pleinement légitime » est problématique.**

D'une part, il procède d'une assimilation erronée entre organisations de la société civile et entreprises, toutes regroupées sous le terme de « société civile ». Cette assimilation est très préjudiciable, dans la mesure où elle invisibilise une différence fondamentale, justifiant, tout au contraire, que **le lobbying ne soit pas considéré comme une activité légitime par nature et dans l'absolu** : le fait que les entreprises, contrairement aux organisations de la société civile, poursuivent nécessairement et prioritairement un intérêt lucratif. Pour Sherpa, ce fait, qui est à proprement parler un constat, justifie que les entreprises ne bénéficient pas de la même place que le reste de la société civile au sein du processus démocratique.

D'autre part, il manque de nuance, aboutissant à une description caricaturale des positionnements critiques à l'égard du lobbying. La lecture du premier des motifs énoncés au sein de l'exposé des motifs² conduit le lecteur à penser que seulement deux extrêmes seraient possibles : soit l'autorisation totale du lobbying, souhaitable dès lors que le lobbying serait considéré absolument ou « pleinement » légitime, soit la délibération en chambre, induite par une vision caricaturale des critiques du lobbying, qui empêcheraient la remontée d'expertise permettant d'éclairer les débats. Or, il existe un entre-deux, permettant justement de mettre en lumière les aspects préjudiciables du lobbying pour la démocratie. Ainsi, s'il peut être pertinent de consulter des entreprises sur des points techniques de mise en œuvre d'une législation, en revanche, parce que les entreprises sont des entités juridiques créées avec l'objectif inévitable et prioritaire de réaliser des profits économiques, les entreprises ne devraient pas être consultées au stade de l'élaboration des orientations politiques relevant de l'intérêt général.

¹ A titre de comparaison, au Canada, les déclarations doivent être faites tous les mois, et aux États-Unis tous les 4 mois. 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 : <https://lobbycanada.gc.ca/fr/enregistrement-et-conformite/vérification-des-rapports-mensuels-de-communications/>. Voir aussi la Loi sur le lobbying, 2008 : <https://lois.justice.gc.ca/fra/lois/L-12.4/TexteComplet.html>, article 5 alinéa 3 et article 7 alinéa 4.

Voir aussi notamment le Lobbying Disclosure Act de 1995, modifié notamment par le Honest Leadership and Open Government Act de 2007 : [http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:2%20section:1604%20edition:prelim\)](http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:2%20section:1604%20edition:prelim)).

² « 1° L'activité de représentation d'intérêts (ou lobbying) est pleinement légitime.

Les parlementaires n'ont pas vocation à délibérer en chambre : ils sont à l'écoute de la société civile, dans toute sa diversité, à Paris comme dans les territoires. Au-delà des caricatures, le lobbying permet ainsi de faire « remonter » les avis et l'expertise des parties prenantes, pour éclairer les débats. »



A titre d'exemple, si une entreprise peut fournir un éclairage pertinent sur la quantité d'émission de CO₂ d'un type de services, ou les moyens opérationnels qui permettraient de réduire ces émissions, elle ne devrait pas être consultée ou s'exprimer sur l'opportunité ou non de réduire ces émissions.

Pour Sherpa, la proposition de substituer des sanctions administratives aux sanctions pénales traduit plus encore la vision erronée du lobbying comme pratique légitime : en soumettant le respect des obligations de déclaration à des sanctions purement administratives, le législateur confirmerait, implicitement mais certainement, que le lobbying est considéré comme une activité administrative habituelle et légitime parmi d'autres, ce qui n'est pas le cas.

Enfin, en se focalisant sur l'activité de représentation d'intérêts telle que définie dans la proposition, cette dernière omet de nombreuses formes d'influence induite de la part d'acteurs économiques sur l'élaboration de la norme, et ne permet ainsi pas d'appréhender le lobbying dans toute son ampleur.

Pour ces raisons, Sherpa réitère :

- Qu'une **définition précise du lobbying et une clarification de son champ d'application sont indispensables** afin de préserver l'intérêt général, et qu'il conviendrait que les dispositions relatives à la transparence s'appliquent non seulement aux échanges entre représentants d'intérêts et décideurs publics mais **également à d'autres pratiques moins visibles ou directes**, telles que l'influence des entreprises sur la recherche et les discours et publications universitaires et scientifiques, sur la publicité et le marketing, sur les campagnes électorales, etc.
- Qu'il existe des **intérêts industriels et commerciaux dont le caractère néfaste pour l'intérêt général est établi, et pour lequel le lobbying devrait être interdit ou en tout cas strictement limité à des apports purement techniques**³.

Et,

- Indique être **opposée à la substitution de sanctions administratives aux sanctions pénales en la matière**, et
- Recommande de **garantir la recevabilité en justice des associations anticorruption** qui agiraient en justice sur le fondement des **infractions en matière de transparence sur les activités de représentation d'intérêts**.

Nous espérons que ces observations retiendront votre attention et vous remercions pour votre temps. Nous restons disponibles pour échanger plus précisément sur ces propositions.

L'équipe de Sherpa

³ Ainsi, par exemple, les échanges entre les représentants de l'industrie pétrolière et les décideurs politiques devraient être strictement interdits dès lors qu'ils concernent des législations visant à préserver l'environnement. Cette mesure pourrait s'inspirer directement de ce qui a été mis en place dans le secteur industriel du tabac : selon la Convention Cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac, les États parties doivent veiller à ce que les représentants de l'industrie du tabac n'exercent aucune influence sur leurs législations en lien avec la santé publique : https://www.who.int/fctc/guidelines/article_5_3.pdf. Voir aussi Bertrand Dautzenberg, « Le lobbying du tabac en France », *Les Tribunes de la santé*, vol. 39, no. 2, 2013, pp. 63-68.