

Pour clore le quinquennat Hollande, une ultime victoire des lobbys contre... la réglementation du lobbying

C'est un ultime renoncement qui résume à lui seul bien des déceptions du quinquennat de François Hollande. Le décret d'application de la loi Sapin 2, adoptée l'automne dernier, sur la transparence et l'encadrement du lobbying a été publié dans les derniers jours précédant la passation de pouvoir. Il s'avère très en deçà des attentes de la société civile.

Le décret d'application de la loi Sapin 2, publié au Journal officiel le 10 mai dernier, dans les derniers jours du quinquennat de François Hollande, valide la création d'un registre numérique des "représentants d'intérêts", autrement dit des lobbyistes. C'était l'une des mesures emblématiques de la loi Sapin 2, adoptée en novembre 2016.

Le principe d'un tel registre était simple en théorie : obliger les lobbyistes à la transparence pour permettre à tout un chacun de savoir qui rencontre ou communique avec les décideurs politiques à quel moment, sur quels sujets, pour défendre quelles positions, pour le compte de quels clients, et avec quels moyens. En pratique, cependant, tout dépend des informations effectivement disponibles, de leur rythme de publication, de leur vérification, et des sanctions éventuelles contre ceux qui ne respecteraient pas leurs obligations. Et c'est bien là que le bât blesse. Le dispositif prévu pour mettre en œuvre la loi Sapin 2 - déjà elle-même limitée - a été considérablement allégé dans la version finale du décret d'application, malgré les avertissements de la société civile, ainsi que de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique elle-même, instance qui sera chargée de gérer le dispositif.

Contrairement à ce qui avait été envisagé, les lobbyistes n'auront finalement pas à déclarer l'identité des parlementaires, hauts fonctionnaires, ministres ou conseillers ministériels qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs activités. Ils n'auront à déclarer que des "actions", dans des termes très généraux et imprécis - par exemple, "un déjeuner avec un haut fonctionnaire sur un projet de décret" - , sans donner plus de contexte pour permettre d'en comprendre la nature et l'importance, et sans même avoir à en donner la date exacte. Enfin, ils n'auront à faire leur déclaration qu'a posteriori, plusieurs mois après les faits et après l'adoption des législations qu'ils auront influencées.

Lobbying contre la régulation du lobbying

Comme le souligne justement l'ONG Transparency France,

"cela signifie par exemple qu'il faudra attendre avril 2018 pour obtenir des indications parcellaires sur la manière dont certains représentants d'intérêts ont cherché à influencer, dans l'ombre, le contenu de ce décret [d'application]".

L'exemple n'a rien d'anecdotique.

L'élaboration de ce décret si décevant a effectivement été marquée par le lobbying très agressif mené principalement par le Medef et l'Afep (Association française des entreprises privées, une émanation du CAC40)¹. Leur succès final illustre la réalité du pouvoir des lobbys, mais aussi d'une certaine manière les limites des dispositifs prévus par la loi Sapin 2 pour contrebalancer leur influence. Pour tuer dans l'oeuf les réformes qui leur déplaisent, ces puissants acteurs n'hésitent pas à invoquer les règles constitutionnelles ou européennes sur "le secret des affaires" ou la "liberté d'entreprendre", auprès d'instances comme le Conseil d'État ou le Conseil constitutionnel (lire [notre enquête](#)) qui - tout comme la Présidence de la République - sont épargnés par les nouvelles obligations de la-dite loi.

La "transparence" du lobbying n'a rien en soi d'une panacée. Pour que le futur registre ne soit pas qu'un simple annuaire des professionnels du lobbying présents sur la place de Paris, il faut qu'il contienne des informations pertinentes, de manière suffisamment détaillée, et surtout qu'il permette de mettre les décideurs ou les hauts fonctionnaires face à leurs responsabilités. La loi Sapin 2 voulait rapprocher les pratiques françaises en matière de transparence du lobbying de celles qui existent au niveau des institutions européennes. Mais l'exemple de l'Europe montre à quel point la transparence à elle seule - lorsqu'elle n'est pas complétée par des règles d'équité, de gestion des conflits d'intérêts et des pantoufles, de contre-expertise indépendante, et de correction des rapports de force dissymétriques entre les multinationales et tous les autres -, ne suffit en rien à infléchir réellement le biais structurel des pouvoirs publics en faveur des acteurs économiques les plus puissants.

Changement d'époque ?

Les regards des ONG se tournent désormais vers le nouveau président. Interpellé par Transparency France durant la campagne électorale, Emmanuel Macron avait [promis](#) une application stricte des dispositions de la loi Sapin 2, en proposant même d'imposer

"un horaire et un lieu précis pour les réunions qui relèvent de ces pratiques au Parlement".

On ne sait pas ce qu'il en irait du lobbying auprès des ministères, souvent beaucoup plus décisif, sans parler du lobbying auprès de l'Élysée, ignoré par la loi Sapin 2.

Si la modestie des obligations finalement imposées aux lobbyistes symbolise à elle seule les renoncements du quinquennat qui vient de s'achever, beaucoup craignent que celui qui s'ouvre soit marqué par une imbrication encore plus grande des intérêts publics et privés. Le nouveau Premier ministre Édouard Philippe, lui aussi, s'est fait remarquer par son [opposition à la transparence et à la moralisation de la vie publique](#), ainsi que par sa [défense du cumul des mandats](#) et son *pantouflage* comme responsable des affaires publiques, autrement dit comme lobbyiste en chef, chez Areva. Si les craintes se vérifient, quelques maigres obligations de transparence ne suffiront probablement pas à résoudre le problème.

¹ Lire les articles de [Mediapart](#) et [Contexte](#).